الرقابة المالية

في الإسلام

دكتور
عوف محمود الكفراوي
أستاذ الاقتصاد الاسلامي المساعد
كلية الشريعة بالرياض
جامعة الامام محمد بن سعود الاسلامية

١٩٨٣

الناشر
مؤسسة شباب الجامعة
للطباعة والنشر والتوزيع
ت ٣٩٤٧٢ بالإسكندرية

إهـــداء٢٠١٤
السيدة نفيدة خميس سيد أحمد
جمهورية مصر العربية

الرقابة المالية في الإسلام

دكتور
عوف محمود الكفراوي
أستاذ الاقتصاد الإسلامي المساعد
كلية الشريعة بالرياض
جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية

١٩٨٣

الناشر
مؤسسة شباب الجامعة
للطباعة والنشر والتوزيع
تليفون ٣٩٤٧٢ اسكندرية

المقدمـــــة

الحمد لله رب العالمين ، الرقيب العدل الحق ، السميع العليم أحاط بكل شيء علماً .

موضوع الرقابة المالية فى الإسلام من الموضوعات الجديدة التى عرضت لها ندرة من الكتابات ، ومن أهم الموضوعات التى تمس الكيان التنظيمى للدولة فهى ضرورة لازمة لحماية المال العام ، كما أن تنظيمها من أدق مشكلات التنظيم لما لها من أثر فعال على سلوك الأفراد والجماعات وما يعكسه ذلك من آثار على الاقتصاد القومى بوجه عام .

ويظهر البحث أن الرقابة المالية فى الإسلام والتى أرست قواعدها الشريعة الإسلامية تطورت مع الدولة المزدهرة فأصبح لها أجهزة ودواوين تباشر رقابة فعالة ومستمرة على مالية الدولة وتحميها من العبث والضياع ، بجانب الرقابة الذاتية التى غرستها العقيدة الصادقة فى نفوس المسلمين وذلك فى ظل اقتصاد إسلامى متميز عن النظم الاقتصادية المعاصرة الرأسمالية منها أو الاشتراكية ، وبالرغم من الفارق الكبير بين النظم الإدارية والمالية فى الدولة الإسلامية وبين ماصارت إليه الآن فى الدولة الحديثة تبين لنا الدراسة المقارنة لنظم الرقابة المالية فى مختلف النظم الاقتصادية ، أن الرقابة المالية التى باشرها ديوان المكاتبات والمراجعات وديوان الأزمة ووالى المظالم والمحتسب بالإضافة إلى نظم الضبط الداخلى المتبعة فى دواوين الأموال ، أحكمت الرقابة على موارد بيت المال ومصارفه ، وأن هيكل هذه الرقابة وتنظيمها الفنى وما اتبعته من أساليب ووسائل لم يكن قيداً على حرية الآمرين بالصرف فضلًا عن عدم وجود تكرار أو تعدد فيما بينها ولم تحمل الدولة تكاليف باهظة تكون عبئاً على ميزانيتها وتستنفذ الوفورات التى يرجى تحقيقها من القيام بالعمل الرقابى ، فقد كانت لهذه الرقابة المالية فى الإسلام سمات مميزة تنطوى على قواعد وأسس ومبادىء عامة تصلح للتطبيق العملى فى الدول الإسلامية الآن وتفوق فى جوانبها الرقابة المطبقة فى عدد من الدول الحديثة .

ويتعرض البحث للثقافة الإسلامية الفقهية وما تشمله من تشريع مالى ونظم للرقابة المالية ، فقد حان الوقت للاقتصاديين المـاليين لبيان ماتحتويه من قواعد وأسس تكفل الاستقرار المالى والاقتصادى للدولة وتنحو بها نحو مجتمع الرفاهية فى ظل رقابة مالية أحكمت حلقاتها للمحافظة على المال العام فى إطار ترفرف عليه أسس قيمنا الخالدة .

وقد تطلب البحث فى موضوع الرقابة المالية فى الدولة الإسلامية ضرورة الإلمام بالثقافة الإسلامية ، بالبحث فى الكتاب والسنة وكتب السلف الصالح عما تتضمنه من قواعد مالية وأساليب رقابية.وفى هذا صعوبة سببها أن هذه القواعد والأساليب والمبادىء جاءت مبعثرة هنا وهناك فى كتب الفقه والأصول ، مما يتطلب جهداً كبيراً فى استخلاصها وتجميعها وترتيبها وتبويبها طبقاً لمنهج البحث العلمى الحديث ولطرق التحليل المعاصرة ، كما أن استخلاص هذه المبادىء والأسس الخاصة بالرقابة المالية فى الدولة الإسلامية يتطلب بلا شك المزيد من الجهد ، خاصة مع ندرة المراجع القديمة وصعوبة الحصول عليها .

خطـــة البحــــث :

ينقسم البحث إلى أبواب خمســة :

الباب الأول : يبحث فى مفهوم الرقابة المالية لإيضاح أهدافها وأساليبها وصورها ، وينقسم هذا الباب إلى فصول ثلاثة :

يبين **الفصل الأول** منها لمحة تاريخية عن الرقابة ويوضح ماهيتها لغة وشرعاً ويبين التعاريف الفقهية المعاصرة للرقابة المالية والتى تميزت بثلاث اتجاهات يهتم الأول منها بالجانب الوظيفى ويركز على الأهداف التى تسعى الرقابة إلى تحقيقها ، والاتجاه الثانى يهتم بالرقابة من حيث كونها إجراءات ويركز على الخطوات التى يتعين إجراؤها للقيام بعملية الرقابة ، بينما يهتم الاتجاه الأخير بالأجهزة التى تقوم بالرقابة وتتولى مراجعة وفحص ومتابعة جميع العمليات وتحليل النتائج .

أما الفصل الثانى فيتضمن مبحثين يبينان أهداف الرقابة المالية ووسائلها المختلفة .

وأما الفصل الثالث فيبين أنواع الرقابة المالية وصورها ، حيث تتعدد أنواعها وتتباين صورها وفقاً لمعايير مختلفة قسمت إلى خمس أنواع :

- يبين الأول أنواع الرقابة من وجهة النظر المحاسبية والاقتصادية .
- ويبين الثانى أنواع الرقابة من حيث توقيتها .
- ويبين الثالث أنواع الرقابة من حيث الجهة التى تقوم بها .
- ويبين الرابع أنواع الرقابة من حيث السلطة المخولة للجهة الرقابية .
- ويبين الخامس أنواع الرقابة من حيث دور الحكومة فى عملية الرقابة .

الباب الثانى : ويتناول النظام الاقتصادى والمالى فى الإسلام كأساس تقوم عليه الرقابة المالية ويبين موقف النظام الاقتصادى الإسلامى بين النظم الاقتصادية المعاصرة ، ثم ندرس مالية الدولة الإسلامية ، لتقييم الرقابة المالية فى هذه الدولة ومعرفة أسسها ومزاياها وأوجه القصور فيها وذلك فى ضوء دراستنا المالية للنظم المالية والإقتصادية المعاصرة . ويقسم هذا الباب إلى فصول ثلاثة :

الفصل الأول : ونعرض فيه للنظام الاقتصادى الإسلامى وذلك فى مبحثين نتناول فى الأول منهما القواعد العامة والإطار العام ونتناول فى الثانى أنواع الملكية الخاصة والجماعية فى الإسلام وحدود هذه الملكية ، موضحين موقف الإقتصاد الإسلامى فى ذلك بين النظم الإقتصادية المعاصرة (الرأسمالية والاشتراكية) .

ونعرض فى **الفصل الثانى** : لموارد الدولة الإسلامية المختلفة فنتناول الزكاة وهى دعامة النظام المالى والمورد الرئيسى لبيت مال المسلمين نوضح أحكامها التى أجمع عليها الفقهاء فنبين الخاضعين لها وشروط ذلك والأموال التى تجب فيها الزكاة أى وعاء الزكاة ثم نبين سعرها وكيفية جبايتها كما نتناول باقى موارد بيت المال من الخراج والجزية والعشور والغنائم والفيء والقروض والموارد الأخرى ثم نعقد مقارنة بين هذه الإيرادات وإيرادات الدولة الحديثة .

وفى الفصل الثالث : يوضح أنواع النفقات فى الإسلام وأحكامها وينقسم هذا الانفاق إلى نوعين الأول : انفاق الإيرادات التى خصص الله لها مصارف معينة والثانى : الانفاق على المرافق العامة أو المصالح العامة لجماعة المسلمين . ثم نعقد مقارنة بين هذه النفقات والنفقات فى الدولة الحديثة .

الباب الثالث : ونعرض فيه لتطور فكرة الرقابة المالية فى الدولة الإسلامية ، دراسة نظرية وتاريخية موضحين أن القرآن الكريم وضع مفهوم الرقابة عامة فى الإسلام وأن السنة النبوية والاجتهاد قد وضع وفصل لنا الكثير من قواعد وأسس الرقابة المالية ، وينقسم هذا الباب إلى فصول ثلاثة :

الفصل الأول : فى نشأة الرقابة المالية فى الدولة الإسلامية ونتناول فيه القواعد المحددة بالكتاب والسنة ثم نعرض فيه التطبيق الفنى فى مراحله الأولى .

والفصل الثانى : فى تطور الرقابة فى العصر الأموى .

والفصل الثالث : فى تطور الرقابة فى العصر العباسى وما بعده .

ونعرض فى نهاية هذا الفصل لبعض الأشكال الرقابية فى الدولة الإسلامية .

وقد أوضحت فى الفصول الثلاثة السابقة كيف تطورت الرقابة المالية فى الحكم الإسلامى حسب حاجة الدولة الإسلامية وظروفها الاجتماعية والاقتصادية والمالية ، من رقابة تعتمد فى المقام الأول على وازع العقيدة إلى وجود دواوين وأجهزة متخصصة تقوم بالرقابة المالية ، هذا بالإضافة إلى ماصحب ذلك من رقابة شعبية يخشاها القائمون على الأمور المالية مع وجود نظام محاسبى يكفل إحكام الرقابة على الأموال العامة ويقف على قدم المساواة مع أحدث النظم الرقابية فى الدول الحديثة مع الأخذ فى الاعتبار درجة النمو الاقتصادى والنظام الاجتماعى والسياسى المعتنق .

الباب الرابع : يبحث فى أجهزة الرقابة ودواوينها وأشخاصها فى الدولة الإسلامية ويبين سلطاتها الرقابية ووسائلها فى الرقابة وينقسم هذا الباب إلى أربعة فصول :

يتناول **الفصل الأول** نظام الحسبة من الناحية المالية ويبين مايقوم به المحتسب من رقابة للنواحى الاقتصادية والمالية فى الدولة الإسلامية واختصاصاته وأعماله فى هذا الشأن .

ويتناول **الفصل الثانى** ولاية المظالم من الناحية المالية وما تحققه من وقف تعدى ذوى الجاه والحسب وكبار موظفى الدولة وعمالها على الرعية أو على أموال الدولة ، ورفع الظلم ورد الحقوق .

ويتناول **الفصل الثالث** رقابة السلطة التنفيذية ويوضح الرقابة المالية التى تقوم بها الخليفة بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية أو من ينوب عنه ثم

نتناول ديوان الأزمة وما يقوم به من أعمال رقابية وأخيراً نوضح مايقوم به ديوان المكاتبات والمراجعات من رقابة مالية على أعمال السلطة التنفيذية .

ويتناول **الفصل الرابع** نظام ديوان بيت المال وما يحققه من رقابة مالية موضحين السجلات الممسوكة به وكيف تساعد على ضبط الأموال وإحكام الرقابة عليها إيراداً ومصروفاً .

الباب الخامس : يبحث فى هيكل الرقابة المالية فى الإسلام والنظم الأخرى وينقسم إلى فصلين :

يتناول **الأول** منها هيكل الرقابة المالية فى الإسلام وأهدافها وتنظيمها الفنى والسمات المميزة لها ومدى ملاءمتها للنظام الاجتماعى والاقتصادى فى الدولة الإسلامية .

ونعرض فى **الثانى** دراسة مقارنة للرقابة المالية فى الدول الرأسمالية والدول الاشتراكية والدول المتخلفة ، **وأخيراً** فى جمهورية مصر العربية مبيناً سمات كل نظام وتطوره ومفهوم الرقابة فيه وسلطاتها ةأجهزتها ، وينتهى هذا الفصل إلى اختلاف الرقابة من دولة لأخرى تبعاً لفلسفة الدولة ونظامها الاقتصادى ودرجة نموها وقد اتضح أن الرقابة على المستوى القومى تزداد أهميتها مع ازدياد الدور الذى يقوم به القطاع العام فى الاقتصاد القومى .

الخاتمـــــة :

تبين المقترحات والتوصيات التى خلص إليها الباحث والذى يرى الأخذ بها لإحكام الرقابة على أموال الدولة ولتحقيق أجهزة الرقابة ومؤسساتها فى الدول الإسلامية حالياً الأهداف المرجوة .

والله ولى التوفيق

دكتور/ عوف محمود الكفراوى

الاسكندرية فى ٢٧ رمضان ١٤٠٢ هـ

١٨ يوليو ١٩٨٢ م

الباب الأول

فكرة الرقابة المالية

(دراسة نظرية وتاريخية)

نبين فى هذا الباب مفهوم الرقابة المالية ونوضح أهدافها وأساليبها وصورها ، ونقسمه إلى ثلاثة فصول على النحو الآتى :

الفصل الأول : ماهية الرقابة

الفصل الثانى : أهداف الرقابة المالية ووسائلها

الفصل الثالث : أنواع الرقابة وصورها

الفصل الأول

ماهية الرقابة المالية

نعرض فى هذا الفصل نبذة تاريخية مختصرة عن نشأة الرقابة المالية ثم نوضح معنى الرقابة لغة وشرعاً وأخيراً نبين تعاريف الرقابة المالية فى الفقه المعاصر وذلك بغرض استخلاص تعريف يحدد ماهية الرقابة التى نحن بصدد بحثها .

المبحث الأول – نبذة تاريخية

نشأة الرقابة المالية ترجع إلى نشأة الدولة وملكيتها للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب . فقد كان لدى الفراعنة فى مصر رقابة تهتم بضبط المحاصيل باعتبارها أهم الأشياء التى يمكن اقتضاء الضرائب منها .. وكان لدى أثينا منذ أكثر من ٣٠٠ سنة قبل الميلاد مؤسسة مختصة بالرقابة على أموال الدولة(١) .

وقد اتسع نشاط الادارة وازداد حجم المال العام مع تطور وظيفة الدولة من المحافظة على الأمن الداخلى والخارجى وأقامة العدل الى التدخل فى مختلف نواحى النشاط الاقتصادى . ولما كانت الرقابة لصيقة الصلة بالإدارة وما تقوم به الدولة من رقابة مالية تدور مع المال العام وجوداً وعدماً ، فان ازديدا حجم المال العام واتساع نشاط الدولة يتطلب المزيد من الرقابة المالية الفعالة التى تكفل المحافظة على هذا المال العام والتى تهدف الى مراقبة القائمين عليه بحيث يلتزمون فى مزاولة أعمالهم بالقوانين واللوائح والقواعد المالية المعمول بها والا تعرضوا للمحاسبة والمساءلة .

وتعتبر الرقابة المالية ركناً من أركان التنظيم والتخطيط فى الدولة الحديثة ولايقف دورها على مجرد المراجعة المستندية والانتقادية للمستندات والحسابات بل يمتد ليشمل تقييم الأداء والتحليل المالى واتخاذ ما قد يلزم من اجراءات تصحيحية ولكن هذه الرقابة ليست وليدة نظم الدولة الحديثة . بل هى ظاهرة تلازم تجمع الأفراد « فاذا اجتمعوا فلابد لهم من أمور يفعلونها يجتلبون بها المصلحة وأمور يجتنبونها لما فيها من المفسدة ويكونون مطيعين للأمر بتلك المقاصد والناهى عن تلك المفاسد »(٢) .

---

(١) أنور عبد المعطى تطور الرقابة الحسابية وشرح أهداف الجهاز وقانونه
محاضرة بالادارة العامة للتدريب بالجهاز المركزى للمحاسبات سنة ٦٧ ص ١

(٢) شيخ الاسلام تقى الدين أحمد بن تيمية الحسبة فى الاسلام نشرها قصى محب الدين الخطيب القاهرة ١٣٨٧ هـ ص ٤

المبحث الثانى – ماهية الرقابة
(لغة وشرعاً)

الرقابة لغة :

هى المحافظة والانتظار ، فالرقيب يعنى الحافظ والمنتظر(٣) .

الرقابة شرعاً :

استعمل فقهاء الشريعة الرقابة بمعناها اللغوى فهى عندهم المحافظة والانتظار فمن قوله تعالى : « كيف وان يَظهروا عليكم لا يرقبوا فيكم إلًّا وَلَا ذمة »(٤)
وقوله تعالى : « لا يَرقُبون فى مُؤمِن إلا وَلَا ذمةً وأُولَئِكَ هُمُ المُعتَدونَ »(٥) .

فى الآيتين السابقتين تعنى المراقبة الحفظ والمراعاة كما يتضح لنا هذا المعنى جلياً فى قوله جل شأنه : « انَّ الله كانَ عَليكُم رقيبا »(٦) أى مطلعا حفيظا لأعمالكم كما تعنى المراقبة الانتظار فى قوله تعالى : « إنَا مُرسلُوا النَّاقَةِ فِتنةً لَهُم فارتَقِبهُمْ واصطَبر »(٧) وأيضاً فى قوله تعالى : « فَخرجَ مِنْها خائِفا يترقبُ »(٨) .

ومن مجموع النصوص القرآنية المشار اليها يتبين أن معنى الرقابة :

الرعاية ، الحفظ ، الانتظار

المبحث الثالث – تعريف الرقابة الفقهى المعاصر

اختلف الكتاب فى ماهية الرقابة ولذلك فقد تعددت التعاريف التى تناولتها .

فالرقابة عرفت من الناحية القانونية بأنها عبارة عن « حق دستورى يخول صاحبه سلطة اصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة »(٩) كما قد تحمل الرقابة معنى

(٣) مختار الصحاح – ص ٢٥٢ .
(٤) سورة التوبة – آية ٨ .
(٥) سورة التوبة – آية ١٠ .
(٦) سورة النساء ١ – أنظر تفسير الجلالين – كتاب الشعب – ص ٧٨ .
– فضيلة الشيخ محمد محمد المدنى – دعائم الاشتراكية فى الاسلام
بحث فى كتاب الاسلام دين الاشتراكية – الدار القومية للطباعة والنشر – ص ٦٢ ، ٦٥ .
(٧) سورة القمر آية ٢٧ .
(٨) سورة القصص آية ٢١ .
(٩) دكتور السيد خليل هيكل الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية
– رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة الاسكندرية – منشأة المعارف سنة ٧٠ ص ١٧٦ .

الوصاية من جانب الدولة لفرض حدود وقيود معينة تؤدى الى أهداف التنظيم الادارى الذى تتطلبه الدولة ، وفى هذا المعنى تتراوح الرقابة بين المراجعة اللاحقة وبين فرض سلطة ادارية تلزم المشروع بأوضاع معينة أو بضرورة الحصول على تصريح ببعض الأعمال واقرارها(١٠) .

هذا وقد تميزت تعاريف الرقابة بثلاثة اتجاهات :

الاتجاه الأول :

ويهتم بالجانب الوظيفى للرقابة ويركز على الأهداف التى تسعى الى تحقيقها فهو يهتم بوجود عمليات معينة يلزم توافرها لامكان تحقيق الرقابة ويتضمن تحديد الأهداف المطلوب الوصول اليها(١١) .

فيرى بعض الكتاب أن الرقابة تعنى العمل على تحقيق أهداف معينة تسعى الوحدة الى انجازها بينما يعتقد فريق آخر أن أساس الرقابة هو تحديد العمل المطلوب أداؤه من كل فرد داخلها اذ فى هذا ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة فى الواعيد المحددة(١٢) . الا أن تحديد الأعمال فى حد ذاته لايكفى لوجود الرقابة اذ لابد أن يشعر كل فرد بمدى مسئوليته عن تحقيق الأهداف الموضوعة .

وقد بين HENRI FAYOL الرقابة بأنها التحقق من أن التنفيذ يتم طبقاً للخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة ، فهى عملية اكتشاف عما إذا كان كل شئ يسير حسب الخطط الموضوعة وذلك لغرض الكشف عن ما يوجد هناك من نقط الضعف والأخطاء وعلاجها وتفادى تكرارها وقد جعل الرقابة أحد عناصر أو وظائف الادارة — التخطيط ، والتنظيم ، اصدار التعليمات ، التنسيق ، الرقابة — التى هى ضرورية ولازمة ليس فقط للخدمات العامة والمشروعات بل أيضاً لكل جهد جماعى مهما كان غرضه(١٣) .

(١٠) دكتور السيد خليل هيكل المرجع السابق — ص ١٧٢ .
دكتور عبد السلام بدوى - الرقابة على المؤسسات العامة — رسالة دكتوراه — كلية التجارة جامعه الاسكندرية مكتبة الأنجلو المصرية — ص ٨٨ (لايوجد تاريخ النشر) .
(١١) دكتور عبد السلام بدوى المرجع السابق — ص ٨٨ .
(١٢) دكتور عبد السلام بدوى المرجع السابق ص ٨٧ .
دكتور السيد خليل هيكل المرجع السابق — ص ١٧٣ وذكر أن زعيم هذا الرأى
— Peter Druker, The Practice Of Management, Harper & Brothers, New York, 1954
13 — Henri Fayol, General and Management, Pitman & Co., London, 1946, P. 107

وقد عرفها آخر(١٤) بأنها الاشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع والتأكد من أن الموارد تستخدم وفقاً لما هو مخصص لها فالرقابة(١٥) هي عملية متابعة دائمة ومستمرة تقوم بها الادارة للتأكد من أن مايجرى عليه العمل داخل الوحدة الادارية أو الاقتصادية يتم وفقاً للخطط والسياسات الموضوعة .

وقد ذكر(١٦) أن الرقابة هي « الارتباط بهدف واضح محدد » فاذا كان الهدف اقتصادياً يتعلق بتوفير انتاج أو خدمة بتكلفة اقتصادية كانت الرقابة تدور حول تحقيق هذا الهدف وان كان الهدف اجتماعياً يتعلق بتوفير مجتمع الرفاهية ارتبطت الرقابة بعمليات تحقيق هذا الهدف وتحديد أى خروج عنه ، وان كان الهدف هو الكفاية بمعنى توفير المستوى الكفء ، كانت الرقابة عملية مستمرة تتابع الخروج عن هذا الهدف » .

وهكذا تتمثل الرقابة في مجموعة من العمليات تتخذ شكل قرارات أو اجراءات يكون من شأنها تحقيق هدف أو مجموعة أهداف واضحة محددة .

كما عرفت(١٧) الرقابة على المشروعات الاقتصادية العامة إستناداً إلى أهدافها بأنها مجموعة عمليات التفتيش والفحص والمراجعة يقصد منها الوقوف على أن كل مشروع من المشروعات الاقتصادية العامة يعمل في الحدود التي تؤكد أنه يحقق الغرض الذى أنشيء من أجله ولاقتراح الحلول المناسبة التي تقضى على الأسباب التي تعوق هذا الغرض وتحديد المسئول في حالة الخطأ والتلاعب واحالته الى السلطة القضائية المختصة ، فالاطار العام للرقابة يجب أن يهدف(١٨) الى المحافظة على الأموال العامة وتحديد نتائج الأعمال والمراكز

(١٤) دكتور عبد السلام بدوى المرجع السابق - ص ٨٧ - نقلًا عن: Holden, L.S.Fish and H. Smith, Top Management organization and Control, MeGraw Hill Book Co., New york, 1951

(١٥) دكتور محمد عبد المنعم خميس - الموجز في الادارة المالية - دار النهضة العربية سنة ١٩٧٠ - ص ٤٠٩ .

(١٦) دكتور عبد العزيز حجازى - التخطيط العلمى أداة الرقابة الايجابية الأولى -- الأهرام الاقتصادى - العدد ٢٤٧ في ١٩٦٥/١٢/١ - ص ١٨ .

(١٧) دكتور سعيد يحيى - الرقابة على القطاع العام - رسالة دكتوراه - المكتب المصرى الحديث سنة ١٩٦٩ ص ٩٧ .

(١٨) طاهر أمين الرقابة على وحدات القطاع العام -- الأهرام الاقتصادى - العدد ٢٤٤ في ١٩٦٥/١٠/١٥ ص ٣٠ .

دكتور جميل توفيق ، دكتور صبحى قريصه في اقتصاديات الأعمال دار الجامعات المصريه سنه ١٩٧١ ص ٣٢٧ .

المالية والتحقق من تحقيق الأهداف – لمختلف الوحدات – والتعرف على فرص تحسين المعدلات الموضوعة وما يستتبع ذلك من إمكان تغيير الخطة على مختلف المستويات وتأسيساً على ذلك تقسم الرقابة الى ثلاث صور :

١ – الرقابة المالية :

وغرضها المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف وذلك عن طريق التأكد من اتباع الاجراءات وقواعد العمل المحددة من قبل – وكذلك للتأكد من سلامة تحديد نتائج أعمال الوحدات ومراكزها المالية .

٢ – الرقابة على الأداء :

وهدفها التأكد من تحقيق الأهداف الموضوعة وعدم الانحراف عن معدلات الأداء المنصوص عليها فى الخطة .

٣ – الرقابة على الكفاية :

وغرضها التعرف على فرص تحسين معدلات الأداء المرسومة وما يستتبع ذلك من ادخال التعديلات فى الخطة .

الاتجاه الثانى :

ويهتم بالرقابة من حيث كونها اجراءات ويركز على الخطوات التى يتعين اجراؤها للقيام بعملية الرقابة ، فلإتمام عملية الرقابة يتطلب الأمر وجود بيانات عن أوجه النشاط المختلف كشرط أساسى للقيام بالرقابة على أن تعد بشكل يمكن الاستفادة بها فى متابعة النشاط ومراجعة نتائج الأعمال وفحصها(١٩) .

وفى هذا المجال أوضح لنا Ramanchandran (٢٠) بأن الرقابة فيما يتعلق بمتابعة الأهداف تتضمن العمليات الآتية :

١ - تقييم الكفاءة .

٢ مقارنة الكفاءة الفعلية مع أهداف الخطط والسياسات والمعايير الموضوعة .

٣ تحليل الانحرافات عن هذه الأهداف والسياسات والمعايير .

٤ اتخاذ الاجراء التصحيحى كنتيجة للتحليل .

٥ متابعة تقييم فعالية الاجراء التصحيحى .

٦ مد عملية التخطيط بالحقائق لتحسين مستويات الأداء مستقبلاً .

(١٩) دكتور عبد السلام بدوى - المرجع السابق – ص ٨٧ ، ٨٨

20. H. Ramanchandran, Financial Planning and Control, S. Chand & Co. New Delhi, 1972. P. 7 & 8

وقد بين لنا Lockyer (٢١) فى وظيفة الرقابة أن الخطوات التى يجب أن تتبع فى نظام ميزانية الرقابة Budgetary Control System وفى كل نظم الرقابة الصناعية industrial control systens هى ما يأتى

١ – وضع الميزانية التقديرية الخطة

٢ – نشرها والتعرف عليها .

٣ – وضع معايير التنفيذ .

٤ – المقارنة بين مستويات التنفيذ الموضوعة والمحققة .

٥ – وضع التقارير الخاصة بذلك .

٦ – القيام بالاجراءات التصحيحية .

وتتطلب الرقابة على النفقات العامة كما أوضح W. Withers (٢٢) الاجراءات الآتية :

أ – الاختيار الجيد للسياسات الادارية .

ب – اهتمام الادارة الحكومية بالتخطيط والتنظيم الفعال والتمويل المناسب والقيام برقابة فعالة على المخرجات Output .

جـ – الاختيار المناسب للموظفين وتدريبهم وتشجيعهم والاشراف عليهم .

كما أن نظام رقابة الميزانية(٢٣) يشمل فعالية الخطة ومقارنة بين التخطيط الأفقى Planned Level لأنشطة العمل والنتائج الفعلية والاجراء التصحيحى .

الاتجاه الثالث :

وهو يهتم بالأجهزة التى تقوم بالرقابة وتتولى المراجعة والفحص والمتابعة وجمع المعلومات وتحليل النتائج فالرقابة تعنى هنا أجهزة معينة تقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الوحدات لأهدافها بكفاية مع اعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة(٢٤) .

فيحدد فريق من الكتاب مفهوم الرقابة على أساس ما تسعى الى تحقيقه من أهداف ، وفى نظر فريق آخر تعنى الرقابة تلك المجموعة من الاجراءات والعمليات ، وعند فريق ثالث تعنى الأجهزة التى تقوم بعملية الرقابة ، فمفهوم الرقابة يختلف فى هذه التعاريف

21 Lockyer, Producction Control in Practice, Pitman, London, 1967, P.5

22. William Withers, Public Finance, American Book Company, New York, 1948, P. 337.

23. Donald E Vaughn & others, Financial Phanning and Management, Goodyear Publishing Co California, 1972, P. 20

(٢٤) دكتور عبد السلام بدوى - المرجع السابق ص ٩١ .

ولكنه يدور حول محورين الوسيلة أو الهدف . وقد أدى هذا الأسلوب الى أن يكون النظر فى مفهوم الرقابة من واقع تطبيقاتها وهذا أبعد الباحثين(٢٥) عن البحث فى أساسها من حيث أن جوهرها يمثل العلاقة والروابط الناتجة عن الملكية العامة للأموال التى عهدت بها إرادة الشعب للدولة لتقوم نيابة عنه بإستخدامها إستخداماً حسناً بواسطة أجهزتها المختلفة ، فأصبح من حق الشعب فرض الرقابة التى يراها مناسبة للتأكد من حسن استخدام هذه الأموال ، كما أن الدولة تعد مسئولة عن تنفيذ ما أسند اليها عن طريق أجهزتها لمعرفة مدى قيامها بتحقيق الانجازات المطلوبة .

ومن العرض السابق نخلص الى أن الرقابة هى الاشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة وللتأكد من حسن استخدام الأموال العامة فى الأغراض المخصصة لها ، ومن أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها ، وللتأكد من مدى تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء وللكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التى أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها لتفادى تكرارها مستقبلاً سواء فى ذلك وحدات الخدمات أو الأعمال .

---

(٢٥) دكتور السيد خليل هيكل المرجع السابق ص ١٧٦ ، ١٧٧

الفصـــل الثـــانى

أهداف الرقابة المالية ووسائلهـا

نتناول فى هذا الفصل أهداف الرقابة المالية ووسائلها فى مبحثين كما يلى :

المبحث الأول – أهداف الرقابة الماليـة

تهدف الرقابة المالية بصفة عامة إلى المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من العبث وتتلخص هذه الأهداف فى النقاط الرئيسية الآتية :

١ – التحقق من أن الموارد قد حصلت وفقاً للقوانين واللوائح والقواعد المعمول بها والكشف عن أى مخالفة أو تقصير .

٢ – التحقق من أن الإنفاق تم وفقاً لما هو مقرر له ، والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة فى الأغراض المخصصة لها دون إسراف أو إنحراف والكشف عما يقع فى هذا الصدد من مخالفات .

٣ – متابعة تنفيذ الخطة الموضوعة وتقييم الأداء فى الوحدات للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقاً للسياسات الموضوعة ولمعرفة نتائج الأعمال والتعرف على مدى تحقيق هذه الوحدات لأهدافها المرسومة والكشف عن مايحدث من انحرافات وماقد يكون فى الأداء من قصور وأسباب ذلك لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة وللتعرف على فرص تحسين معدلات الأداء .

٤ – التأكد من سلامة القوانين واللوائح والتعليمات المالية والتحقق من مدى كفايتها وملاءمتها[1] واكتشاف نقط الضعف فيها واقتراح وسائل العلاج التى تكفل ضبط إيرادات الدولة ونفقاتها وأحكام الرقابة عليها دون تشدد فى الإجراءات أو تسبب يؤدى إلى كثرة وقوع حوادث الاختلاس .

غير أن مهما اختلفت أهداف الرقابة المالية وتنوعت فإنها تنحصر فى هدفين رئيسيين :

الأول[2] :

التحقق من أن الإنفاق تم وفقاً لما هو مقرر له .

---

1 – Hanson, Public Enterprise & Economic Development, Routledge & Kegen Paul, London, 1965, P. 378.

(٢) د.حور عبد السلام بدوى المرجع السابق ص ٩٣ .

الثــانى :

أن الموارد حصلت كما هو مقرر واستخدمت أفضل استخدام .

وهذان هما أيضاً الهدفان الرئيسيان اللذان وضعت أسسهما الرقابة المالية فى الدولة الإسلامية مسجلة بذلك السبق والفضل على كل النظم الرقابية الحديثة .

المبحث الثانى – وسائل الرقابــة

إن تحقيق الرقابة المالية الأهداف المرجوة منها يرتبط بوجود أجهزة رقابية قادرة على القيام بأعمالها . على أن تكون هذه الأجهزة مستقلة عن السلطة التنفيذية التى تقوم بمراقبة أعمالها ، أى أنها لا تتبع الجهات التى تباشر رقابتها عليها ولا تخضع لها بأى شكل من الأشكال . ويجب أن يتوافر فى أعضائها شروط معينة فيكونون من ذوى الكفايات الممتازة ، ويمكن تلخيص الأساليب التى تتبعها أجهزة الرقابة بصفة عامة فيما يلى :

١ – وضع النظم والقواعد المالية التى يلتزم بها والتى يعتبر الخروج عليها مخالفة مالية تستوجب المساءلة وهذه الوسيلة للرقابة غير كافية فإن اتباع النظم والقواعد المالية لا يضمن بالضرورة سلامة الأداء بمعنى أن يكون التصرف المالى صحيحاً من الناحية الشكلية ولكنه غير صحيح من الناحية الموضوعية ولا يعنى سلامة الإنفاق بالضرورة تحقيق النتائج المستهدفة لذلك فإن الأمر يتطلب لإجراء الرقابة بأسلوب سليم أن يلازم هذه الرقابة تقييم للأداء .

٢ – المراقبة عن طريق الملاحظة والمتابعة للوحدات أثناء قيامها بالعمل بغرض تصحيح ماتقع فيه من أخطاء فور وقوعه أو بعد إتمام التصرفات وهو الأمر المتاح للأجهزة الخارجية المتخصصة والتى لا يتوفر لها فرصة الرقابة الفورية عن طريق الملاحظة .

٣ – القيام بالمراجعة والتفتيش ويجب أن يكون ذلك بواسطة أفراد أو أجهزة لم تشترك فى العمليات التنفيذية وقد تتم المراجعة قبل إتمام التصرفات المالية كالرقابة قبل الصرف وقد تتم المراجعة والتفتيش بعد إنتهاء التصرفات ويشترط وجود المستندات والبيانات الكافية وبالشكل المطلوب بحيث يمكن مراجعتها وتحليلها للتعرف على سير العمل داخل الوحدة وتحديد الانحرافات إن وجدت والتأكد من سلامة النتائج التى وصلت إليها الوحدة . هذا وقد يتبع أسلوب التفتيش المفاجىء على الوحدات للتأكد من سلامة تصرفاتها .

٤ – تحديد المعايير أو المعدلات القياسية مسبقاً كأساس واضح للرقابة وتقييم الأداء .

الفصـــل الثـــالث

أنواع الرقابــة وصورهـــا(٣)

الرقابة المالية عملية دائمة ومستمرة تدور مع المال العام وجوداً وعدماً فتختلف أشكالها وتتعدد أنواعها وتتباين صورها وفقاً لمعايير مختلفة ونستطيع أن نقسم الرقابة المالية إلى الأنواع الآتية :

المبحث الأول – من وجهة النظر المحاسبية والاقتصادية

تتخذ الرقابة نوعين أو شكلين أساسيين – الرقابة المستندية ورقابة الأداء .

أ – الرقابة المستندية :

هى الرقابة على المستندات والسجلات والدفاتر المالية للتأكد من أن الموارد قد أنفقت فى حدود الاعتمادات المخصصة لها وأنها سليمة ومطابقة للأرقام الواردة بالسجلات فهى رقابة بالأساليب المحاسبية Controllship وقد تكون قبل الصرف وقد تكون بعد الصرف ، وغاية هذا النوع من الرقابة هو التأكد من سلامة طرق الإنفاق وصحة المستندات ويطلق عليها البعض(٤) الرقابة الحسابية Accountability أو الرقابة التقليدية التى نشأت منذ ظهور حق الشعب فى اعتماد الميزانية وبالتالى مراجعة حسابات تنفيذها واعتماد الحساب الختامى لهذا التنفيذ .

ب – رقابة على الأداء :

هى عبارة عن تلك العمليات التى تقيس الأداء الجارى وتقوده إلى أهداف معينة محددة مسبقاً(٥) فهذه الرقابة تتطلب وجود أهداف محددة مسبقاً لقياس الأداء الفعلى ، وأسلوباً لمقارنة الأداء المحقق بالهدف المخطط لأنه على أساس نتائج هذه المقارنة يوجه الأداء بحيث يتفق مع الهدف أو المعيار المحدد لهذه الأداء من قبل ويطلق عليها أيضاً « رقابة تقييمية »

(٣) دكتور عبد الكريم صادق بركات ، دكتور حامد عبد المجيد دراز - علم المالية العامة – مؤسسة شباب الجامعة ١٩٧٢ - ص ١٤٠ .
دكتور عبد السلام بدوى المرجع السابق ص ٩٤ .
دكتور محمد عبد المنعم خميس - ص ٤٤٩ .

(٤) الدكتور أحمد حافظ الجعوينى اقتصاديات المالية العامة الطبعة الأولى سنة ٦٧ ص ٣٤٤ .
– Jesse Burkhead, Government Budgeting, John Wiley & Sons, Inc., London, 1965, P. 360.

(٥) دكتور السيد حافظ بعض الأفكار عن رقابة الأداء محاضرة ١٩٧٠/٩/٢٤ بجامعة الدول العربية المنظمة العربية للعلوم الإدارية .
– Travers jerome III, Executive control The Catalyst, John Wiley & Sons, Inc. New York, 1961, P. 35.

وهذا النوع من الرقابة لا يحقق الأهداف المرجوة منه دون رقابة مستندية تؤكد صحة وسلامة البيانات المستخدمة كأدوات للتحليل ، فهذه الرقابة الاقتصادية بجانب اهتمامها بالأدوات المحاسبية كالموازنات Budgets والتكاليف النمطية Standard Costs تهدف إلى مراجعة نشاط السلطات العامة بقصد متابعة Follow - up ما تم تنفيذه من أعمال وما قد يكون صاحب التنفيذ من إسراف ، ومدى تحقيق النتائج المستهدفة ويمكن القول بأن رقابة تقييم الأداء Performance Evalvation ترتكز على الأركان الأساسية الآتية(٦) :

١ - وجود أهداف محددة مسبقاً :

من المسلم به أن الرقابة لاتوجد إلا حيث توجد أهداف محددة مسبقاً ، قد تكون فى صورة خطة أو سياسة أو معيار أو نمط أو قرار حاكم ، فاللوائح المالية وقوانين ربط الموازنة وما تتضمنه من قواعد وضوابط ، وكذا التكاليف النمطية ومعدلات الأداء المعيارية ، أهداف محددة مسبقاً يتم على أساسها الرقابة .

٢ - قياس الأداء الفعلى :

يتم قياس أو تقدير الأداء الفعلى عادة بالاعتماد على ماتوفره النظم المحاسبية والأساليب الاحصائية من بيانات ومعلومات ، ويجب توفير عاملين مدربين للقيام بهذه الأعمال مع استخدام الآلات المستحدثة متى كان ذلك مناسباً ، لسرعة عرض نتائج القياس أو التقدير على من بيده سلطة إحداث التغيرات واتخاذ القرارات الخاصة بها ، فإن لعامل السرعة أثره فى فاعلية النظام الرقابى .

٣ - مقارنة الأداء الفعلى بالمستهدف :

يتم مقارنة الأداء المحقق بالمستهدف لتحديد الخطأ والانحراف ليس هذا فحسب بل لتمكين الإدارة من التنبؤ بالنتائج المستقبلة ، وجعلها قادرة على مجابهة الأخطاء فى المستقبل لإجراء التصويب اللازم ، ويجب أن تركز الرقابة على الانحرافات الهامة ، وان وجود صفوف مدربة على المحاسبة والاحصاء يؤدى إلى سرعة كشف الانحرافات وتسهيل المقارنة بين النتائج المحققة والأهداف الموضوعة .

---

(٦) دكتور السيد حافظ المحاضرة السابقة .

Ramachandran, Op. Cit., P. 7.

Donald, Richard, Op. Cit., P. 20.

٤ – اتخاذ القرارات اللازمة لتصحيح الانحرافات :

ان اتخاذ القرار لتصحيح انحراف ما يتوقف على البيانات والمعلومات المتاحة عن الأهداف المحددة مسبقاً وقياس الأداء الفعلى ، ومقارنة ذلك الأداء المحقق بالهدف المخطط ، فإن تحليل الانحراف وبيان أسبابه يساعدان على تقدير الموقف واتخاذ القرار المناسب الذى يجب أن يكون فى الوقت المناسب ومحدداً بوضوح نوع التصحيح المطلوب آخذاً فى الاعتبار جميع الظروف المحيطة بالقرار .

وبذلك يمكن القول بأن الرقابة على الأداء تحدد فى عملية المتابعة وتقييم الأداء بقصد التعرف على مدى تحقيق الوحدات الإدارية للأهداف الموضوعة لها وفقاً للخطة العامة للدولة . كما أنه بواسطة هذا النوع من الرقابة تتوافر لدى الأجهزة المختصة المعلومات والبيانات اللازمة الضرورية للتخطيط الجيد مستقبلاً .

المبحث الثانى – من حيث توقيت عملية الرقابة

كما كانت الرقابة من العمليات الدائمة والمستمرة فإنه يمكن تقسيم عمليات الرقابة إلى ثلاث صور وهى :

أ – الرقابة المسبقة Pre - Audit

وهى تتخذ صورة الموافقة السابقة من أجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بالتصرف فى الأموال ، ومن الطبيعى أن عمليات المراجعة والرقابة هنا تتم على جانب النفقات فقط حيث لا يتصور أن تتم الرقابة المسبقة على تحصيل الإيرادات ، ولكن تعنى الموافقة مقدماً على تقدير الإيرادات وتوزيعها على بنود المصروفات وقد تمتد إلى أكثر من ذلك فتشمل فحص المستندات والتأكد من سلامتها ، وهى رقابة مانعة لوقوع الأخطاء والمخالفات المالية فى أكثر الأحيان ولذلك يطلق عليها الرقابة المانعة Preventive Control وتتخذ الرقابة قبل الصرف عدة أشكال ، فقد تقتصر على مجرد الإقرار المبدئى بصحة عمليات معينة من الناحية القانونية ، وقد تقتصر على الإقرار بأن الارتباط فى حدود الاعتمادات المقررة ، ولكن تمتد الرقابة السابقة إلى فحص مستندات دفع الالتزام والتأكد من سلامته قبل التصريح للجهة الإدارية بالصرف[٧] .

---

7 – Burkhead, Government Budgeting, Op. Cit., P. 361.

الدكتور أحمد حافظ الجعوينى – اقتصاديات المالية العامة – الطبعة الأولى – سنة ١٩٦٧ – ص ٣٤٦ .

ب – الرقابة أثنـاء التنفيـذ :

وهي[٨] رقابة ذاتية تقوم بها أجهزة داخل الوحدة الإدارية أو الاقتصادية للتأكد من أن مايجرى عليه العمل داخلها يتم وفقاً للتخطيط والسياسات الموضوعة ، وتتميز هذه الصورة بالاستمرار أو الشمول حيث تبدأ مع العمل وتساير خطوات تنفيذه ومتابعة العمل بهذا الوضع يساعد عن طريق مقارنة النتائج الواقعية بما هو مقدر لها وعلى اكتشاف الخطأ والقصور أو الاهمال كما يحدد نقط الضعف واكتشاف الحلول المناسبة لكل حالة . وتتميز هذه الصورة بأنها ما تكاد تكشف عن الانحراف وتصحيحه حتى تعود فتتابع العمل للوقوف على مدى ما حققه[٩] هذا التصحيح من نتائج .

جـ – الرقابة اللاحقة Post - Audit[١٠]

هى فحص ومراجعة العمليات المالية التى تمت فعلًا للكشف عن ماوقع من مخالفات مالية ويتسم هذا النوع من الرقابة بالشمول حيث أنه يشمل فحص الحسابات فى مجموعها ويتاح لها الإلمام بالعمليات المالية كاملة وإجراء المقارنات بين الحسابات والأنظمة ذات الطابع الواحد ، وعقد المقارنات بين المصروفات والتكاليف فى السنوات المختلفة للتعرف على أسباب الزيادة أو النقص ، فالرقابة اللاحقة تكشف وتحسم كثيراً من الأخطاء التى قد يتعذر كشفها أو لا تظهر على حقيقتها إذا روجعت منفردة وتتضح بعد تجميعها[١١]. وهذا النوع من الرقابة الذى تقوم به عادة أجهزة الرقابة الخارجية المتخصصة لا ينتقض من سلطة القائمين على أمر الإدارة الحكومية أو الوحدات الاقتصادية بعكس الحال فى الرقابة السابقة التى قد « تؤدى إلى تدخل هيئة الرقابة فى مسئوليات الجهات الإدارية وتسلب الأخيرة بعض اختصاصاتها وقد يترتب على ذلك بطىء فى الإجراءات ، وتأخير إنجاز العمل »[١٢] .

ومع هذا فإنه يعاب على الرقابة اللاحقة بأنها لا تكشف الأخطاء إلا بعد وقوعها فهى لا تحول دون تبديد الموارد أو سوء استخدامها ، كما قد تطول الفترة الزمنية التى يتم فيها التنفيذ

---

(٨) دكتور محمد عبد المنعم خميس المرجع السابق - ص ١٤٩ .

9 Donald, op. cit., P. 20.

10 -- Burkhead, op. cit., P. 362.

(١١) الدكتور أحمد إبراهيم محكمه المحاسبة الفرنسية وأساليبها فى الرقابة المالية مطبوعات جماعة النهضة القوميه دار العصول للنشر القاهره ص ١٦ (يوجد تاريخ النشر) .

(١٢) دكتور أحمد حافظ الجعويني المرجع السابق ص ٣٤٦ .

وقد يتعاقب الأشخاص الذين تولوه ، وفى مثل هذه الحالات غالباً ما يصعب تحديد المسئولية فى العديد مما تكشفه الرقابة اللاحقة من تلاعب أو أخطاء ، هذا بالإضافة إلى تأخر اكتشاف الأخطاء وغالباً مايتغير المسئولون مما لا تجدى معه النصيحة أو العقاب .

والواقع أن كلا من الرقابة السابقة واللاحقة هام وضرورى لمراقبة الأموال العامة فالجمع بينهما يحقق الرقابة الدائمة والمستمرة على الانفاق العام ويحول دون العبث بموارد الدولة .

المبحث الثالث – من حيث الجهة التى تتولى الرقابة

نجد نوعين من الرقابة :

أ – الرقابة الداخليــة :

وهى الرقابة التى تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها فهى رقابة ذاتية تمارسها الوحدات القائمة بالتنفيذ ، ويعتبر من قبيل الرقابة الداخلية :

- إدارة المراجعة على مستوى الوحدة .
- الرقابة على مستوى المصلحة أو المؤسسة .
- رقابة الوزير التابع له الوحدة أو المصلحة .
- رقابة وزير الخزانة أو البنك المركزى على الوزارات والمصالح والوحدات .

ب – الرقابة الخارجيــة :

هى الرقابة التى تتولاها أجهزة خارجية غير خاضعة للسلطة التنفيذية وهى فى الغالب الأعم رقابة لاحقة وقد تكون هذه الرقابة قضائية أو رقابة تشريعية .

المبحث الرابع – من حيث السلطة المخولة للجهة الرقابية

تنقسم الرقابة إلى نوعين :

أ – رقابة إداريــة :

هى تلك التى تكون مهمتها جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج معينة للتأكد من تطبيق اللوائح والتعليمات وتحقيق الأهداف الموضوعة بكفاءة تامة مع وجود سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة لتجنب أى انحراف أو مخالفات ، أى أن دور هذا النوع من الرقابة ينتهى عند اكتشاف الأخطاء والمخالفات والتنبيه إليها أو إحالتها للسلطات المختصة .

وقد تكون هذه الرقابة داخلية ذاتية كالتى يقوم بها الوزراء ورؤساء المصالح ومديرى الوحدات على مرؤوسيهم ، كذلك ماتقوم به وزارة الخزانة أو البنك المركزى من رقابة على الوزارات والمصالح الأخرى(١٣) كما أن هناك جهات إدارية أخرى تشارك فى هذا النوع من الرقابة مثل : الجوسيلان فى روسيا والجهاز المركزى للمحاسبات فى جمهورية مصر العربية(١٤) .

ومن أهم عيوب هذا النوع من الرقابة أنه لا يملك سلطة توقيع الجزاء على المخالفين ويكون ذلك فى العادة من شأن سلطات أخرى مما يؤثر على مدى فاعلية هذا النوع من الرقابة ويجعله لا يحقق الآمال المعقودة عليه .

ب - رقابة قضائيـــة :

هى تلك التى تتولاها هيئة قضائية تكون مسئولة عن إجراء عمليات الرقابة واكتشاف المخالفات المالية وقد يعهد إليها بمحاكمة المسئولين عن هذه المخالفات وإصدار العقوبات اللازمة ، أى أنه يخول لهذه الهيئات أو الأجهزة سلطة توقيع الجزاء عند وقوع المخالفة . ونجد أن الدول اللاتينية مثل فرنسا وإيطاليا وبلجيكا(١٥) تأخذ بنظام الرقابة القضائية ، ففى فرنسا مثلاً يباشر الرقابة القضائية جهاز قضائى هو محكمة المحاسبة(١٦) التى تتمتع بسلطات قضائية فلها أن تصدر أحكاماً برد المبالغ التى قصر فى تحصيلها ، وقد تفرض غرامات على المخالفين ، كما تعين المحكمة مندوباً لها فى الجهات المختلفة وهو مفوض الحسابات .

ويتميز هذا النظام عن نظام الرقابة الإدارية بما يتمتع به من سلطات قضائية تساعد على إحكام الرقابة على الأموال العامة والمحافظة عليها بما تصدره من أحكام ، أما نظم الرقابة الإدارية فليس لها إلا سلطة التوصية أو الإحالة إلى السلطات القضائية التى قد تطول أمامها الإجراءات مما يؤخر توقيع العقاب وما لذلك من آثار . هذا فضلاً عن أنه قد لا يكون لدى هذه السلطات القضائية الخبرة اللازمة للفصل فى مثل هذه المخالفات والقضايا المالية والتى تكون ولا شك أجهزة الرقابة القضائية أكثر فهماً لها .

---

(١٣) الدكتور عبد الكريم بركات والدكتور حامد دراز - مبادىء الاقتصاد العام - مؤسسة شباب الجامعة - سنة ١٩٧٣ - ص ٤٢٢ .

(١٤) دكتور السيد خليل هيكل - المرجع السابق - ص ١٥٥ .

(١٥) نجيب بطرس الرقابة على الأموال العامة فى بلجيكا المطبعة التجارية سنة ١٩٦٠

(١٦) دكتور أحمد إبراهيم المرجع السابق ص ٤٢ .

والاتجاه المطبق فى جمهورية مصر العربية هو الأخذ بنظام الرقابة الإدارية وذلك لعدم تخويل أجهزة الرقابة المالية كالجهاز المركزى للمحاسبات أى صفة قضائية(١٧) .

المبحث الخامس – ومن حيث دور الحكومة فى عملية الرقابة

فإنه يمكن تقسيم الرقابة إلى رقابة تنفيذية ورقابة تشريعية ورقابة شعبية :

أ – الرقابة التنفيذيــة :

هى الرقابة التى تقوم بها أجهزة حكومية أياً كان نوعها بغرض التأكد من حسن استخدام المال العام . وهذه الرقابة تتمثل فى الرقابة المستندية ورقابة الأداء ، الداخلية منها والخارجية ، السابقة منها واللاحقة ، وقد تتعدد الأجهزة القائمة بعملية الرقابة وقد تتبع فى إجرائها نظاماً رأسياً وخير مثال على ذلك الرقابة على شركات القطاع العام حيث يوجد بها رقابة ذاتية ثم رقابة المؤسسة التابعة لها ثم رقابة الوزير ، هذا بالإضافة إلى رقابة الأجهزة الأخرى التى لا تدخل فى هذا النظام الرأسى للرقابة والتى تتمتع باستقلال ذاتى ومن قبيل هذه الأجهزة فى جمهورية مصر العربية إدارة مراقبة حسابات المؤسسات العامة والجهاز المركزى للمحاسبات .

ب – الرقابة التشـــريعية :

وهى تلك التى تتولاها الهيئة التشريعية بما لها من سلطة فى الرقابة المالية والإشراف على الإدارة(١٨) ، وتباشر السلطة التشريعية هذه المهمة بطرق مختلفة ، إما عن طريق الاستجوابات والأسئلة لممثلى السلطة التنفيذية(١٩) وقد يترتب على اتباع هذا الأسلوب فى الرقابة مسئولية الوزراء وطرح الثقة بالوزارة ، وإما بتكوين لجان مختصة من بين أعضاء المجلس التشريعى(٢٠) ممن تتوافر لديهم الخبرة بالشئون المالية وتكون مهمة هذه اللجان مراقبة تنفيذ الميزانية ومثال ذلك اللجان المالية بمجلس العموم البريطانى ولجان الكونجرس فى أمريكا ولجنة الخطة والميزانية بمجلس الأمة بجمهورية مصر العربية .

---

(١٧) قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم ١٣٤٩ لسنة ١٩٦٤ فى شأن تنظيم اختصاصات الإدارات المركزية بالجهاز المركزى للمحاسبات .

18 - Hanson, op. cit., P; 388.

(١٩) دكتور عبد الكريم بركات ، ودكتور حامد دراز مبادىء الاقتصاد العام المرجع السابق – ص ٤٢٣ ، ٤٢٤ .

20 - C. T. Sandford, Economics of Public Finance, Pergamon Press, 1963, P. 38.

ولكنه يعاب على هذه اللجان بأنه لا تتوافر لدى أعضائها الخبرة الكافية والوقت اللازم لمراقبة تنفيذ الميزانية وفحص الحساب الختامى للدولة . لهذا فقد رأت معظم الدول أن تستعين هذه المجالس التشريعية بهيئة فنية متخصصة ومستقلة تكرس خبراتها ووقتها للرقابة المالية على السلطة التنفيذية مثل هيئة المحاسبة والمراجعة فى إنجلترا والهيئة التابعة للمحاسب العام للولايات المتحدة الأمريكية .

جـ - الرقابة الشـــعبية :

هى عبارة عن الرقابة التى يمارسها المجتمع عن طريق الأجهزة الشعبية وما ينبثق عن تنظيماتها من لجان رقابية تباشر حقها فى الإشراف والرقابة على مختلف صور النشاط العام وهذا الحق ناتج عن ملكية الشعب للأموال العامة ، ونقصد بالرقابة الشعبية هنا رقابة تلك الأجهزة الشعبية التى قد توجد فى بعض الدول بالإضافة إلى رقابة السلطة التشريعية مثل رقابة اللجان النقابية ورقابة التنظيمات السياسية كتنظيم الاتحاد الاشتراكى مثلًا فى جمهورية مصر العربية .

ويتضح لنا مما سبق أن الرقابة المالية قد تتعدد صورها وأنواعها وتتخذ أشكالًا متعددة ، ولكنه يمكن القول كما سبق بأنه ليس هناك خلاف حول الأهداف الرئيسية لها فى الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية المختلفة إلا أن هناك اختلافاً فى الأجهزة التى تباشر هذه الرقابة من حيث العمليات التى تقوم بها أو السلطات الممنوحة لها وعلاقتها بالأجهزة المختلفة فى الدولة ومدى الالتزام بالتوصيات والمقترحات التى تقدمها .

ولا شك أن الأجهزة الرقابية تختلف من دولة لأخرى سواء فى شكلها أو طبيعتها حسب فلسفتها ودرجة تقدمها وتنظيمها .

الباب الثانى
النظام الاقتصادى والمالى فى الإسلام
(كأس للرقابة المالية)

يبحث هذا الباب النظام الاقتصادى الاسلامى ويبين موقفه بين النظم الاقتصادية المعاصرة ، وفى ظل هذا النظام الاقتصادى ندرس مالية الدولة الاسلامية كأساس للرقابة المالية ، ولتقييم الرقابة المالية فى هذه الدولة ومعرفة أسسها ومزاياها وأوجه القصور فيها ، ذلك فى ضوء دراستنا المالية للنظم المالية والاقتصادية المعاصرة .

ويقسم هذا الباب الى الفصول الثلاثة الآتية :

الفصل الأول : نعرض فيه النظام الاقتصادى الاسلامى وينقسم الى مبحثين :

المبحث الأول : القواعد العامة والاطار العام .

المبحث الثانى : أنواع الملكية الخاصة والجماعية فى الاسلام .

الفصل الثانى : ونعرض فيه موارد الدولة الاسلامية وينقسم الى تسعة مباحث :

توضح المباحث الثمانية الأولى أنواع الايرادات المختلفة (الزكاة – الخراج – الجزية – العشور – الغنائم – الفئ – القروض – موارد أخرى) وفى المبحث التاسع نعقد مقارنة بين هذه الايرادات وايرادات الدولة الحديثة .

الفصل الثالث : ونعرض فيه لمصارف بيت المال وينقسم الى مبحثين :

المبحث الأول : نوضح فيه أنواع النفقات فى الاسلام وأحكامها .

المبحث الثانى : نعقد فيه مقارنة بين هذه النفقات والنفقات فى الدولة الحديثة .

الفصل الأول
النظام الاقتصادى الاسلامى

وينقسم الى مبحثين :

الأول : يتناول فيه القواعد العامة والاطار العام للنظام الاقتصادى الاسلامى .

والثانى : نوضح فيه أنواع الملكية الخاصة والجماعية .

المبحث الأول – القواعد العامة والاطار العام

جاء الدين الاسلامى بمنهج كامل للحياة « مَّا فَرطنا فى الكِتابِ من شَيءٍ »(١) وبدستور شامل للسلوك الفردى والجماعى من مميزاته خلق توازنٍ قويم بين الاتجاه المادى والاتجاه الروحى ، والاقتصاد الاسلامى شأنه شأن أى تنظيم اسلامى آخر يهتم بالاتجاهين معاً وتتناول تعاليمه الدعامتين الأساسيتين لكل اقتصاد أيا كان مذهبه – رأسمالى أو اشتراكى – وهما المال والعمل .

ويشترط فقهاء المسلمين فى المال النفع والحيازة ويقسمون المال بحسب ما يكون له من قيمة وحماية وحرمة فى الشريعة الاسلامية(٢) الى متقوم وغير متقوم والأخير الخمر والخنزير حيث يحرم الاسلام ملكيتها على المسلم ولذلك جعلهما بالنسبة له مال ليس له حرمة أو حماية وان كان يعتبر من الأموال التى يمكن حيازتها والانتفاع بها لغير المسلمين(٣) .

أما فيما يتعلق بالدعامة الثانية وهى العمل فان الاسلام يدعو الى العمل والانتاج ويمجدهما ويوجب على المنتجين مداومة الإنتاج والاستثمار ، كما يوجب عليهم اتقان المنتجات ويحرم الغش وينهى عن الكسب الحرام ، وكذلك يوجب اتباع أرقى وأحدث الأساليب العلمية فى الانتاج(٤) .

---

(١) سورة الأنعام – ٣٨ .

(٢) الدكتور على عبد الرسول – مبادئ الاقتصاد فى الاسلام والبناء الاقتصادى للدولة الاسلامية – دار الفكر العربى سنة ١٩٦٨ - ص ٩ .

(٣) فضيلة الشيخ محمد مصطفى شلبى المدخل فى التعريف بالفقه الاسلامى وقواعد الملكية والعقود فيه مطبعة دار التأليف الطبعة الثانية ١٣٨٠ هـ - ص ٢٣٩ .

(٤) دكتور على عبد الرسول المرجع السابق ص ١٢ .

والاقتصاد الاسلامى شأنه شأن الاقتصاد الحديث يتناول دراسة وتحليل الظواهر الاقتصادية القائمة ويقر ما يصح من هذه المشاهدات والاستنباطات(٥) لأن الاسلام لا ينكر الواقع المادى بل هو يدعو المسلمين الى دراسة هذا الواقع فى المجتمع الذى يعيشون فيه ، كما أن للاقتصاد الاسلامى سياسة اقتصادية تهدف الى بلوغ غايات معينة تحددها الشريعة الاسلامية وهى الوصول بالمجتمع الى الرفاهية الاقتصادية فى ظل التكافل الاجتماعى ، كما أن للاقتصاد الاسلامى مذهب اقتصادى معين يقتضى حشد امكانيات النشاط الاقتصادى فى اتجاه معين دون سواه ، فالاقتصاد الاسلامى له أهدافه التى حددتها الشريعة لنشاط البشر الاقتصادى . كما حددت اجمالا الوسائل والأساليب التى تكفل بلوغ هذه الأهداف والغايات ، وتوجيهات الشريعة هى جوهر الاقتصاد الاسلامى وهى وحدها التوجيهات السليمة فى سلوك البشر الاقتصادى لأنها ليست من وضع فئة من الناس قد يغلب على تفكيرهم مصلحة معينة ، بل هى من وضع الخالق « فان الاسلام أقام حدوداً ووضع أصولا ليقر شئون الانسان الاقتصادية على قواعد الحق والصدق والعدالة والأمانة وقضى أن لا يسير نظامها ولا يعمل عمله من دوران الثروة واكتسابها وانفاقها الا فى ضمن هذه الحدود المرسومة ولا يحيد عنها أبدا(٦) » فلم يكن التشريع الاقتصادى والمالى فى الاسلام يكبت غريزة حب التملك ويلغيها ويحولها الى ملكية جماعية كما فى النظم الشيوعية ولم يكن كالنظم الرأسمالية التى جعلت الحرية الفردية والمذهب المادى هو أساس النظام الاقتصادى ، بل هو قائم على أساس من القيم والمثل العليا ، تقبل قواعده الاجمالية التطور لمواجهة حاجات المجتمع المتزايدة ومشاكله الاقتصادية ، يحقق لجميع الأفراد الرفاهية(٧) فانه يمكن القول أن « للمذهب الاقتصادى فى الاسلام صفتان أساسيتان ، تشعان فى مختلف خطوطه وتفاصيله وهما : الواقعية والاخلاقية ، فالاقتصاد الاسلامى اقتصاد واقعى وأخلاقى معاً ، فى غاياته التى يرمى الى تحقيقها ، وفى الطريقة التى يتخذها لذلك(٨) » كل هذا فى اطار التوجيهات الالهية التى ليست من وضع فئة من الناس قد

(٥) دكتور محمد عبد الله العربى – النظم الاسلامية – من مطبوعات معهد الدراسات الاسلامية – الجزء الأول – نظام الحكم فى الاسلام – القسم الأول سنة ٧٠ – ص ٩٥ وما بعدها .

(٦) أبو الأعلى المودودى – نظام الحياة فى الاسلام – دار الفكر ببيروت – ص ٥٧ .

(٧) الدكتور عبد الغنى عوض الراجحى – الاسلام ومنهجه فى الاقتصاد والادخار المجلس الأعلى للشئون الاسلامية العدد ٥٨ سنة ١٣٨٦ هـ ١٩٦٦ م ص ٣٢
– محمد عبد المطلب أحمد – النظام الاقتصادى فى الاسلام – المجلس الأعلى للشئون الاسلامية – العدد ٤٧ – سنة ١٣٨٥ هـ ١٩٦٥ م ص ٦٠ وما بعدها .

(٨) محمد باقر الصدر – اقتصادنا – دار الفكر ببيروت – الطبعة الثالثة سنة ١٣٨٩ هـ ١٩٦٩ م – ص ٢٦٦ .

يغلب على تفكيرهم مذهب معين ، بل هو من وضع الله الذى خلق الانسان واستخلفه فى الأرض فالاقتصاد الاسلامى اقتصاد متميز عن الاقتصاد المعاصر - الرأسمالى أو الاشتراكى - فهو مع اقراره للمشاهدات وللاستنباطات الصحيحة يفرض على البشر توجيهات اسلامية تختلف فى مصدرها عن توجيهات السياسة الاقتصادية والمذاهب الاقتصادية المعاصرة ، توجيهات تنظيم السلوك الاقتصادى للمسلمين أفراداً وجماعات ، تفرض المشاركة بينهما فى تدبير شئون الحكم وسائر الشئون العامة فالاسلام لا يعترف بالمذاهب والفلسفات التى تجعل من الفرد والمجتمع خصمين متصارعين ذو مصالح متضاربة ، بعضها يقرر أن تكون الغلبة للفرد وبعضها يقرر أن تكون الغلبة للمجتمع . صحيح أن المسئولية الفردية يقررها الاسلام صريحة حاسمة فى قوله جل شأنه « كل نفس بما كسبت رهينة » وقوله « وكل انسان ألزمناه طائره فى عنقه » ولكن الاسلام فى نفس الوقت يقرر مسئولية المجتمع عن الفرد ومسئولية الفرد عن المجتمع ، ويجعل منهما كلا لا يتجزأ ، ذلك واضح فى قول رسول الله ﷺ « كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته » وقول الرسول « المؤمن للمؤمن كالبنيان يشد بعضه بعضا » - وقوله « مثل المؤمنين فى توادهم وتراحمهم وتعاطفهم كمثل الجسد اذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الأعضاء بالحمى والسهر » .

ويجب أن نوضح منذ البداية أن تعاليم الاسلام الاقتصادية لم تأت منعزلة عن غيرها من التعاليم ، بل كانت دائماً تؤسس على تعاليم خلقية وعقائدية تستقر فى وجدان المسلم وتجعله يذعن للتعاليم الاقتصادية طواعية واختياراً ، ثم يشفعها بتعاليم من ولى الأمر تجيز له التدخل بسلطانه اذا قضت ظروف المجتمع بتدخله لضمان نفاذ تعاليم الاسلام الاقتصادية ، فالاسلام فى بناء المجتمع وتنظيم شئونه ، يؤلف بين أصول خلقية عقائدية وأصول اقتصادية وأصول سياسية ويدمجها بعضها فى بعض بحيث تتكون منها مجموعة متماسكة متعاونة ، تصنع من هذا البناء كتلة حية تتفاعل فيها الأصول تفاعلا وثيقاً(٩) لاشباع حاجات المجتمع الاقتصادية وتحقيق العدالة الاجتماعية سعياً الى مجتمع الرفاهية الاقتصادية ، مجتمع التكافل الاجتماعى الذى تتوازن فيه بالقسط جميع المصالح المتضاربة والنزعات المتنافرة توازناً قويماً .

وبعد هذه المقدمة هل الاقتصاد الاسلامى طابعه التدخل فى النشاط الاقتصادى وله من السمات ما يشابه النظام الاشتراكى ؟ أم أن له من السمات ما يتشابه مع النظام الرأسمالى

(٩) دكتور عبد الله العربى - البحث السابق .
- محمد باقر الصدر - المرجع السابق - ص ٣٨٨ ، ٣٨٩ .

الذى لا يجيز تدخل الدولة ؟ يتوقف الأمر بطبيعة الحالة على نظرة الاسلام الى العنصرين المكونين للاقتصاد وهما كما سبق ذكره المال والعمل .

فأما نظرته الى المال فهى ان المال كله ملك لله وحده الذى له ملكوت السموات والأرض ، وهو سبحانه خالق السموات والأرض وما فيهما وما بينهما وخالق الشئ هو مالكه وأما الانسان فى اختصاصه ببعض هذا المال فليس الا خليفة الله فيه ، استخلفه فى الانتفاع بهذا المال ، فوجب عليه أن ينهض بأعباء هذه الخلافة ويحسن القيام بتكاليفها(١٠) .

أما نظرته الى العمل فالاسلام يقدسه ويدعو الى الجد والاتقان فيه فقد كان العمل شعار النبى وقومه(١١) . وشجع الاسلام على العمل وحث على السعى فى الأرض لطلب الرزق فقال تعالى « فامشوا فى مناكبها وكلوا من رزقه » – سورة الملك ١٥ – واعتبر رسول الله ﷺ العمل كالجهاد فى سبيل الله فقال « الساعى على الأرملة والمسكين كالمجاهد فى سبيل الله » .

ويجد الباحث أن الأركان الأساسية فى الاقتصاد الاسلامى :

أولا : ملكية ذات أشكال متنوعة يتحدد التوزيع فى ضوئها .
ثانياً : حرية محكومة بالقيم الاسلامية فى مجالات : الانتاج ، والتبادل ، والاستهلاك .
ثالثاً : عدالة اجتماعية تكفل للمجتمع سعادته ، قوامها التكافل والتوازن(١٢) .

هذا اجمال يقتضى الأمر تفصيله فى شئ من الايجاز ، فان نظام الملكية هو محور النشاط الاقتصادى فى كل نظام وحجر الزاوية فى بنيانه الاجتماعى وهو معيار التفرقة المهم بين النظام الرأسمالى والنظام الاشتراكي ولكى نتعرف على موقف النظام الاقتصادى الاسلامى بين هذه النظم يكون لزاماً علينا أن نتعرض لنظام الملكية فى الاسلام .

---

(١٠) دكتور محمد عبد الله العربى – النظم الاسلامية – نظام الحكم فى الاسلام – القسم الأول جـ ١ – ص ٢٧ .

(١١) فضيلة الشيخ احمد الشرباصى – الاسلام والاقتصاد – الدار القومية للطباعة والنشر سنة ١٩٦٥ – ص ٢٤٩ .

(١٢) محمد باقر الصدر – اقتصادنا – دار الفكر – الطبعة الثالثة – بيروت سنة ١٣٨٩ هـ – ١٩٦٩ , – ص ٢٦٦ .

المبحث الثانى – أنواع الملكية الخاصة والجماعية فى الاسلام

ونتناول فى هذا البحث :

أولا : ماهية الملكية فى الاسلام .

ثانياً : أنواع الملكية فى الاسلام .

أولًا – ماهية الملكية فى الاسلام

١ – تعريفهـا :

المال لغة ما يقتنى ويملك ، من كل شئ سواء كان عيناً أو منفعة ، فهو الشئ الذى يحوزه الانسان بالفعل حيث ينفرد به عما سواه(١٣) .

فالملكية تعنى الاحتواء للشئ والقدرة على الاستبداد به أى التصرف فيه تصرفاً يستقل به المالك دون غيره(١٤) .

ذلك هو المعنى اللغوى للملكية ، أما فى اصطلاح فقهاء الشريعة ، فقد عرفت بأنها « اختصاص حاجز شرعاً ، يسوغ لصاحبه التصرف الا لمانع »(١٥) بمعنى أنها تخول لصاحبها التصرف فى حدود أحكام الشريعة فيما يملك وتمنع الغير من المساس بهذا الحق ، كما عرفها الفقهاء بأنها « ما يمكن حيازته واحرازه والانتفاع به انتفاعاً معتاداً »(١٦) كما

---

(١٣) فضيلة الشيخ الاستاذ محمد مصطفى شلبى – المدخل فى التعريف بالفقه الاسلامى وقواعد الملكية والعقود فيه – دار التأليف – الطبعة الثانية – سنة ١٣٨٠ هـ – ١٩٦٠ م – ص ٢٣٨ ، ٢٣٩ .

(١٤) فضيلة الشيخ الأستاذ محمد محمد المدنى – الاشتراكية العربية فى ميزان الاسلام – مجموعة مقالات نشرت بمجلة منبر الاسلام – من العدد الثانى – السنة ٢٤ سنة ١٣٨٦ هـ – ١٩٦٦ م أنظر العدد ٨ ص ١٤ .

(١٥) فضيلة الاستاذ الشيخ مصطفى احمد الزرقا – الفقه الاسلامى فى ثوبه الجديد – المدخل الفقهى العام – مطابع ألف باء – الأديب – دمشق – الطبعة التاسعة – سنة ١٩٦٨ م ج ١ – ص ٢٤٠ .

(١٦) محمد مصطفى شلبى – المرجع السابق – ص ٢٣٩ .

– فضيلة الشيخ بدران أبو العينين بدران – الشريعة الاسلامية تاريخها وبعض نظرياتها العامة – نظرية الأموال والملكية والعقود – المكتب المصرى الحديث للطباعة والنشر بالاسكندرية – ١٣٩٢ – ١٩٧٢ – ص ٢٧٩ .

عرفت الملكية بأنها « حيازة الشئ حيازة تمكن الحائز من التصرف فيه والانتفاع به على وجه شرعى »(١٧) .

وقد تضمنت هذه التعريفات جميعها معنى الاختصاص والاستئثار وقيدت ذلك بحدود شرعية .

٢ – لمن ملكية المال فى نظر الاسلام ؟ :

بعد أن عرفنا المال فى نظر الاسلام فلمن تكون ملكيته للفرد ؟ أم للجماعة ؟ أى هل النظرية الرأسمالية هى التى تسود ؟ أم النظرية الاشتراكية ؟ ، هنا يجب أن نوضح ثانية أن تعاليم الاسلام الاقتصادية لم ترد منفصلة عن باقى تعاليمه ، فهى تعاليم خلقية تتصل بعقيدة المسلم لكى يصدع بها طائعاً مختاراً بغير إكراه من ولى الأمر وهذه العقيدة تقرر أن كل شئ فى الوجود انما هو ملك لله تعالى « ولله مُلكُ السَّمواتِ والأرضِ وَمَا بينهُما » (المائدة ١٧) وهو خالق كل شئ « هُوَ الذيِ خَلَقَ لَكُم مَّافِى الأَرضِ جَمِيعاً » (البقرة ٢٩) – « الله الذيِ خَلَقَ السمواتِ والأرضَ » (ابراهيم ٣٢) – ومنطقنا البشرى يقتضى أن يكون خالق الشئ هو مالكه وبهذا المنطق نفسه جاءت نصوص القرآن قاطعه على أنه جل شأنه يملك ما فى السموات والأرض »(١٨) .

ولكن الله استخلف البشر فى الأرض فقال سبحانه وتعالى « آمِنُوا بالله وَرَسُوله وَأنفِقُوا مِمَّا جَعَلَكُم مستخلَفِين فِيهِ » (الحديد ٧) – فالمال الذى فى أيدى البشر هو مال الله وهم فيه خلفاء لا أصلاء(١٩) .

ولقد فرض الله على البشر أن ينفقوا من ماله الذى استخلفهم فيه حيث سخر لهم كل ما خلق فى السموات والأرض وسلطهم عليه لإستغلاله واستثماره فقال تعالى : « أَلَم تَرَوْا أَنّ الله سخر لكُم مَّا فى السمواتِ وما فى الأرضِ وأسبَغَ عَلَيكُم نِعمِه ظاهرةً وباطِنَةً » (لقمان ٢٠) – وقال تعالى : « وَسَخر لَكُم ما فى السموات وما فى الأرضِ جَميعاً مِنهُ » (الجاثية ١٣) . وان كل انسان محاسب عن هذه الخلافة أو النيابة فهو مسئول عن المال الذى أودعه الله أمانة بين يديه « ثُمَّ لَتُسئَلُن يَومئِذٍ عَنِ النَّعِيم » (التكاثر ٨) .

---

(١٧) دكتور نزيه محمد الصادق المهدى الملكية فى النظام الاشتراكى رساله دكتوراه من كلية الحقوق جامعة القاهرة دار النهضة العربيه القاهرة ص ٣٦ نقلا عن فضيلة الشيخ محمد يوسف موسى الأموال ونظرية فى العقه الاسلامى .

(١٨) عبد القادر عوده المال والحكم فى الاسلام دار الكتاب العربى سنه ١٩٥١ ص ٢٧

(١٩) دكتور محمد عبد الله العربى المرجع السابق ص ١٠٣

ومما سبق يعتبر الانسان فى الأرض مستخلف من الله على كل ما فى حيازته من مال ، وعليه أن يقوم بمسئوليات وواجبات هذه الخلافة أو النيابة قياماً أميناً وأن ينفذ أوامر الله تعالى فى ماله الذى بين يديه وهو محاسب عن ذلك .

غير أن الباحث يجد آيات أخرى من القرآن الكريم تنسب ملكية المال للبشر ومن ذلك قوله تعالى :

« ولا تأكُلُوا أموالكم بينكُم بِالباطِلِ »	(البقرة ١٨٨)
« وآتوا اليَتامى أموالَهُم »	(النســاء ٢)
« خُذ مِنْ أموالهم صَدَقَةً »	(التوبة ١٠٣)
« وفى أموالهم حَق للسائل والمحروم »	(الذاريات ١٩)

« ان اضافة المال للبشر فى بعض نصوص القرآن لا تفيد أن البشر ملكوا المال وانما تفيد أنهم ملكوا حق الانتفاع به »(٢٠) فلا يوجد تناقض بين نسبة ملكية المال الى الله أو الى الجماعة تارة ونسبته الى البشر تارة أخرى وان فى ذلك مقاصد شرعية ذكرها الدكتور محمد عبد الله العربى كما يلى(٢١) :

المقصد الأول :

هو أن اضافة ملكية المال الى الخالق جل شأنه ضمان وجدانى لتوجيه المال الى نفع عباده ، وان اضافة ملكية المال الى البشر ضمان يماثله فى توجيه المالك الى الانتفاع بما يملكه من مال فى الحدود التى رسمها الله ، فهذه الاضافة لم يقصد بها الا تمليك الانتفاع بالمال بكل ما يقتضيه هذا الانتفاع من حق التصرف وحق الاستهلاك وحق الاستثمار .

المقصد الثانى :

هو أن الاسلام دين المسئولية « كُل نَفسٍ بما كَسَبَت رَهِينة » (المدثر ٣٨) . « ولا تَزِرُ وازِرة وِزر أخرى » (فاطر ١٨) . « وكُل إنسان ألزمناهُ طَائِره فى عنقه » (الاسراء ١٣) .. لذلك كان الاسلام لا يقبل أن تكون مسئولية البشر عن المال الذى سخره الله لهم وأودعه بين أيديهم مسئولية شائعة غير محددة ، فعمد الى اقرار الملكية الفردية ليسأل كل فرد فى الحصة التى بين يديه من مال الجماعة عن حق الجماعة فيها ، ثم جعل ولى الأمر مسئولًا عن حق الجماعة فيما يخص الأفراد من هذا المال ، وليستعمل حقه هذا فينا تمليه مصلحة الجماعة وما نفرضه ضرورات الحياة المشتركة وفى تنفيذ ما أمرت به التعاليم الخلقية فى ملكية الأفراد للمال .

(٢٠) عبد القادر عودة المرجع السابق ص ٢٨ ، ٢٩ .

(٢١) دكتور محمد عبد الله العربى المرجع السابق ص ١٠٤ وما بعدها .

المقصـد الثالث :

هو أن الاسلام لما كان دين الفطرة التى فطر الله الناس عليها ، وكانت فطرة الانسان تتوق الى تملك المال وتحبه حباً جماً ، كان لابد لشريعة الاسلام أن تقضى بربط بعض المال على آحاد الناس حتى تنطلق غريزتهم من كبت الحرمان ، وحتى يندفع نشاطهم الى استثمار المال الذى فى حوزتهم وتنميته ، وفى هذا نفع مشترك لهم وللمجتمع على السواء ، كما تقضى شريعة الاسلام فى أموال أخرى بعدم ربطها على آحاد الناس ، كضرورات الحياة « الناس شركاء فى ثلاثة : الماء والكلاء والنار »(٢٢) ، ويقاس عليها غيرها من ضروريات الحياة المشتركة .

الخلاصــة :

ان ملكية الله للمال هى الملكية الأصلية ، وملكية المال للبشر هى الملكية المشتقة ، واذن فالاسلام – فى نطاق هذا المعنى – يعترف بملكية المال لآحاد البشر : يعترف بحق المالك فى الانتفاع بملكه وحق التصرف فيه طوال حياته وبعد مماته ، كما يحميه حماية ناجعة من كل اعتداء على ملكه من الغير أو من السلطة العامة ، حتى أن الدولة إذا ارادت لمصلحة الجماعة أن تنزع ملكية ماله فيجب عليها أداء تعويض عادل اليه ، وفى هذا يختلف الاسلام عن المذهب الشيوعى الذى لا يعترف بالملكية الخاصة فى مصادر الانتاج ، ويتعارض بهذا القدر مع غريزة الانسان الفطرية فى حب التملك ، ويتجاهل بهذا القدر حافزاً فطرياً فى توجيه النشاط الاقتصادى .

كذلك يختلف نظام الملكية فى الاسلام عن نظيره فى الاقتصاد الرأسمالى حيث يكون لمالك المال السلطان المطلق فيما يملك بغير أى قيد عليه . أما الاسلام فيقرر طائفة من التكاليف والالتزامات على المالك لمصلحة المجتمع وهذه التكاليف قابلة للقبض والبسط ، فتضيق وتتسع على ضوء الضرورات المحيطة بالمجتمع الذى يحيا فيه المالك(٢٣) .

فالشريعة الاسلامية لم تقرر نوعاً أو شكلًا واحداً للملكية ليكون سمتها المميزة كما فى النظام الرأسمالى والاشتراكى ، فالنظام الاسلامى يقرر أشكال مختلفة الملكية فى وقت واحد

---

(٢٢) الحديث رواه أحمد وأبو داود وابن ماجه عن عائشة رضى الله عنها .
انظر فضيلة الشيخ على الخفيف الملكية الفردية وتحديدها فى الاسلام بحث فى المؤتمر الأول لمجمع البحوث الاسلامية الأزهر ١٣٨٣ ١٩٦٤ .
أبو عبيد القاسم بن سلام كتاب الأموال تحقيق محمد خليل هراس مكتبة الكليات الأزهرية الطبعة الأولى ١٣٨٨ ١٩٦٨ ص ٤١٣ .
(٢٣) دكتور محمد عبد الله العربى المرجع السابق ص ١٠٦ .

وهذا لايعنى ان النظام الاسلامى مزج بين المذهبين الرأسمالى والاشتراكى ، وأخذ من كل منهما جانباً ، وانما يعبر ذلك التنوع فى أشكال الملكية عن تصميم مذهبى أصيل ، قائم على أسس وقواعد فكرية معينة وموضوع ضمن اطار خاص من القيم والمفاهيم – كما سنوضح فيما بعد – تناقض الأسس والقواعد والقيم والمفاهيم التى قامت عليها الرأسمالية الحرة والاشتراكية الماركسية(٢٤) .

ثانياً – أنواع الملكية فى الاسلام

تقرر الشريعة الاسلامية نوعين من الملكية :

١ – الملكية الفردية .

٢ – الملكية الجماعية .

١ – الملكية الفـردية

(أ) ماهيتـــها :

هى أن يملك الفرد مالا لا يشاركه فيه أحد أو أن يملك أفراد معينين بالذات أموالًا شركة بينهم على طريق الشيوع بأنصبة متساوية أو مختلفة(٢٥) .

فالاسلام فى اقراره للملكية الفردية أو الخاصة يأخذ فى الاعتبار عناصر أربعة هى :

١ – أن المالك مستخلف فى هذا الملك ويجب عليه حقوق يقتضى الأمر أداءها .

٢ – الحيازة أو الاختصاص .

٣ – حق المالك فى التصرف فى أمواله بمختلف الطرق التى أقرتها الشريعة الاسلامية من بيع وشراء ورهن ووصية .

٤ – تكليف الفرد فيما يفضل عن حاجته هو لمصلحة الجماعة « من أحكام الاسلام أن تكون الأموال جميعها – لا الفضول فحسب عند الضرورات تحت تصرف ولى الأمر ، فأولى أن يكون الفضل كذلك ، وآية النهى عن كنز الفضل ودلالتها الحاسمة على وجوب احتسابه للبذل فى سبيل الله »(٢٦) . فقال تعالى « والذين يكنزون الذهب والفضة ولا ينفقونها فى سبيل الله فبشرهم بعذاب أليم(٢٧) .

(٢٤) محمد باقر الصدر – المرجع السابق – ص ٢٥٧ وما بعدها .

(٢٥) دكتور على عبد الواحد وافى – قصة الملكية فى العالم – مكتبة نهضة مصر الطبعة الثانية ١٣٧٧ هـ – ١٩٥٨ م – ص ١٢٤ .

(٢٦) البهى الخولى – الثروة فى ظل الاسلام – الناشرون العرب – الطبعة الثانية ١٣٩١ هـ – ١٩٧١ م ص ١٢٥ وما بعدها .

(٢٧) سورة التوبة - ٣٤

(ب) طرق كسب الملكية فى الاسلام :

يقرر الاسلام ثلاث طرق لكسب الملكية الخاصة وهى :

١ – كسب الملكية عن طريق العمل (الزراعة – الصناعة – التجارة – الصيد) .

٢ – كسب الملكية بغير عمل (الهبة – الوصية – الميراث – الهدية) .

٣ – كسب الملكية عن طريق ما يأخذ المسلم من الغنيمة والفئ أو عن طريق أخذ ما يستحق من الزكاة المفروضة أو من أموال بيت مال المسلمين الأخرى .

(جـ) حدود الملكية الفردية :

ان حب التملك والرغبة فيه غريزة فطر الانسان عليها وهو يسعى لاشباعها والاسلام دين الفطرة لم ينكر عليه ذلك بل أباح للمسلمين أن يتملكوا وأن يمضوا فى تملكهم للأموال الى حيث يشاءون مادام ذلك فى غير ما حرم الله ، فقد كان بعض صحابة رسول الله ﷺ مثل عثمان بن عفان وعبد الرحمن بن عوف والزبير بن العوام وطلحة بن عبيد الله أغنياء يملكون الأموال الكثيرة – فلم ينكر الرسول عليهم ذلك ولم يحدد الملكية الفردية فى مقدارها(٢٨) .

فالاسلام يقرر الملكية الفردية ويعترف بحق المالك فى الانتفاع بملكه وحق التصرف فيه ويجعل للمال حرمة فلا يجوز لأحد أن يعتدى عليه وقد أقر الاسلام هذه الملكية للذميين أيضاً .

ولكن يجب أن نوضح أن نطاق الملكية الخاصة لا يشمل جميع الأموال فالشريعة الاسلامية فضلًا عن أنها تحرم امتلاك بعض الأموال كالخمر ولحم الخنزير وتعتبرها أموالًا غير مقومة فانها تمنع الملكية الخاصة فى ثلاثة أنواع من المال(٢٩) .

النوع الأول :

الأموال التى ترصد للمنافع العامة ولايمكن أن تستوفى أغراضها وهى فى ملكية خاصة ، كالمعابد والمدارس والمستشفيات والطرقات ومجارى الأنهار وغير ذلك مما لايمكن أن يؤدى نفعه إلا حيث يكون للجماعة ، ومن هذا أيضاً الأوقاف الخيرية .

---

(٢٨) فضيلة الشيخ على الخفيف الملكية الفردية وتحديدها فى الاسلام المؤتمر الأول لمجمع البحوث الاسلامية – الأزهر ١٣٨٣ هـ – ١٩٦٤ م .

(٢٩) محمد أبو زهرة التكافل الاجتماعى فى الاسلام – الدار القومية للطباعة والنشر ١٣٨٤ هـ ١٩٦٤ م ص ٢٩ الى ص ٤١ .

النوع الثانى :

الأموال التى تكون فيها الثمرة غير متكافئة مع العمل الذى ينتجه كالمعادن التى تكون فى باطن الأرض ، فملكيتها جماعية كما يقرر ذلك مذهب الامام مالك رضى الله عنه ويختلف فى ذلك عن المذاهب الأخرى ويذكر فضيلة الشيخ أبو زهرة « ان المعادن تكون للدولة الاسلامية على أرجح الأقوال فى الفقه الاسلامى » .

النوع الثالث :

الأموال التى تؤول من ملكية الآحاد الى ملك الدولة أو يكون للدولة عليها الولاية فانها لا تعطى فيها ملكاً خاصاً بل تبقى على حكم الملكية العامة لا يعطيها الامام لأحد ، وان اقطعها لبعض الناس يكون اقطاع منفعة لا اقطاع رقبة – فالأراضى التى فتحها المسلمون يد أصحابها ليست ملكاً تاماً بل انها يد انتفاع ولكن لا تنزع الا إذا تحقق ضرر – كما حرم الاسلام استغلال جهود البشر ووضع للملكية الفردية قيود تحول بينها وبين سوء استعمالها – فبالرغم من أن المنقولات بوجه عام يجوز تملكها بحكم الشرع الذى يوجب على ولى الأمر حمايتها ، الا إذا أدت الى ضرر كالاحتكار ، فان ولى الأمر يتدخل لمنع الضرر بمصالح الجماعة . وفى هذا يختلف نظام الملكية فى الاسلام عنه فى الاقتصاد الرأسمالى حيث يكون للمالك حرية مطلقة فيما يملك بغير قيود أما الاسلام فيفرض طائفة من التكاليف والإلتزامات على المالك لمصلحة الجماعة التى يعيش بينها ، وهذه التكاليف والالتزامات قابلة للزيادة والنقصان(٣٠) فتضيق وتتسع على ضوء الضرورات المحيطة بالمجتمع الذى يحيا فيه المالك حتى تصير ملكية المال أقرب ما تكون الى وظيفة اجتماعية يؤديها مالك المال فى خدمة المجتمع .

ومن أهم القواعد التى تحول بين الملكية الخاصة وبين سوء استعمالها ما يأتى :

أولًا – ففى سبيل نشأتها واستقرارها واستثمارها بينت الشريعة الاسلامية طرق اكتساب الملكية واستثمارها وأسستها على العدل وحرمت أن تقوم على الباطل كالاغتصاب أو السلب أو استغلال لضرورة محتاج أو ضعف عقل وتمييز ، كما قيد الاسلام الملكية بعدم الاضرار بالغير وحرم الاحتكار فالشريعة الاسلامية تتطلب من المالك أن يوجه نشاطه ومجهوداته الى استثمار ماله فى نطاق الوجوه التى أقرتها على نحو يفى بحاجاته وبغير عدوان على مصلحة الجماعة التى يعيش فيها وبها .

---

(٣٠) دكتور محمد عبد الله العربى البحث السابق .
فضيلة الشيخ على الخفيف البحث السابق .

ثانيـاً — فى سبيل الحد من تضخم الملكية الفردية أوجب الاسلام الزكاة وجعلها ركناً من أركانه يكفر جاحدها كما أوجب الانفاق فى سبيل الله ومساهمة الاغنياء فى نفقات ما يعرض الأمة من ضروريات اذا لم تف بها أموال بيت مال المسلمين وحبب الله الانفاق للمسلمين وحذرهم من عدم الانفاق واكتناز الأموال بعذاب أليم لحبسهم المال عن التداول لأن الخير لهم فى انفاقه فيما أمر الله واستثماره ليعود عليهم وعلى الجماعة بالخير ، كما وضع الاسلام للميراث نظاماً حكيماً يكفل توزيع الثروات بين الناس توزيعاً عادلاً يحول دون تضخمها ودون تجمعها فى أيدى فئة قليلة .

ومما تقدم نرى أن الشريعة الاسلامية حين أقرت الملكية الفردية لم تقرها مطلقة من آثارها كما هو فى النظم الرأسمالية بل أقرتها مقيدة بقيود عديدة أريد بها تخليصها من شرورها وتوجيهها الوجهة السليمة فتكون خيراً خالصاً لصاحبها وصلاحاً لمجتمعه . وهذه القيود ثمانية(٣١) نلخصها تباعاً كما يلى :

- الزام المالك باستثمار أمواله حتى لا يعرقل نماء ثروة المجتمع وخاصة اذا كانت من مصادر الانتاج .
- الزام المالك بأداء الزكاة اذا استوفت شروطها .
- إلزام المالك بالانفاق فى سبيل الله على النحو الذى يفى بمطالب المجتمع الضرورية .
- إلزام المالك بأن يكون استعماله لماله مصدر خير للغير وليس مصدر ضرر للمجتمع .
- إلزام المالك بالامتناع عن تنمية أمواله بغير الوسائل التى أجازها الإسلام فى تنمية المال فحرم الاسلام الربا والغش والاحتكار .
- إلزام المالك بأن ينفق من أمواله باعتدال وذلك بالامتناع عن التقتير وعن الاسراف .
- إلزام المالك بعدم استخدام ماله للحصول على نفوذ سياسى أى عدم استغلال المال للوصول الى مناصب الدولة بدون حق .
- كما أن المالك ليس حراً فى توجيه ماله بعد وفاته فقد حددت الشريعة الاسلامية نظام المواريث .

وهذه القيود على حق الملكية الفردية ، تفرضها الشريعة الاسلامية وتبين أحكامها وينفذها ولى الأمر بتعاليمه الحكومية إذا لم يلتزم بها المالك طوعاً ولكن يثور هنا سؤال هام وهو : هل يحق للدولة التدخل بتحديد الملكية الفردية فى الاسلام ؟ كفل الاسلام حق

---

(٣١) دكتور محمد عبد الله العربى   الملكية الخاصة وحدودها فى الاسلام - البحث السابق .

الملكية الفردية دون تحديد حد أعلى للثروة أو الدخل ولكن هذا الحق الذى قررته الشريعة هو مجرد وسيلة الى تحقيق غاية ، وهى الحكمة أو المصلحة التى من أجلها شرع هذا الحق ، وهى ذات طبيعة مزدوجة تهدف الى مصلحة الفرد والجماعة وتحقق التكافل الاجتماعى ، وهذا الحق الذى قررته الشريعة مقيد بما قيدته به بأن تكون الملكية فى دائرة منع الضرر والبر والصالح العام ، واستعمال هذا الحق لمجرد قصد الاضرار ، أو دون مصلحة تعود على صاحبه ، أو لتحقيق أغراض تافهة أو ضئيلة لا تتناسب مع الأضرار اللاحقة بالغير ، أو اتخاذ الحق ذريعة لتحقيق مصالح غير مشروعة ، كل ذلك تعسف محرم فى الشرع[٣٢] يجب على ولى الأمر التدخل لمنعه كما أنه لا يجوز استعمال الملكية الفردية بما يخل بالتكافل الاجتماعى وعلى العموم يحق للدولة أن تلزم المالك بما ألزمه به الشرع من تكاليف والتزامات ولكن يجب توضيح أن الدولة كالفرد كلاهما يتلقى الحق منه تعالى فالفرد عبد لله لا للدولة ، فالله سبحانه وتعالى الذى منح الفرد حقه وهو الذى منح الدولة حق الطاعة على الرعية فى حدود رعايتها هى لأحكام الله « وأطيعوا الله والرسول وأولى الأمر منكم » « ولاتركنوا إلى الذين ظلموا فتمسكم النار » ويقول أول الخلفاء الراشدين (أطيعونى ما أطعت الله فيكم فاذا عصيت فلا طاعة لى عليكم) .

وعلى هذا فلا تملك الدولة أن تمنح للفرد حقاً ، اذ ليس حقها بأقوى من حق الفرد إلا فى حالة الاعتداء على حق الغير ، أو حالة التعسف فى استعمال الحق وإذا لم تكن مانحة للحق ، فليس لها أن تسلب الفرد حقه تحكماً وتعسفاً ووظيفتها رعاية حق الفرد فى حدود المصلحة العامة ، وتمكينه من التمتع به على وجه لايضر غيره من الأفراد والمجتمع .

هذا وإذا تدخلت الدولة فى شئون الأفراد فانما تتدخل فى حق ثابت مقرر من قبل الله تعالى ، ولايجوز إلا فى حدود رسمها الشارع الحكيم ترجع كلها الى مقتضيات الضرورة وكفالة الصالح العام ، وتطهير المجتمع من الاستغلال والفساد[٣٣] .

فلولى الأمر أن يتدخل إذا اقتضت المصلحة العامة فى حق الملكية الخاصة تحقيقاً لمبدأ العدل ودرءاً للتعسف – فله أن يتدخل لمنع الاحتكار دفعاً للضرر عن الناس وله أن يسعر على الناس أى يحدد الأسعار – وفى ذلك تفصيل فى المذاهب – كما ان لولى الأمر أن يحمل من يهمل ارضه على زراعتها إذ إقتضت المصلحة العامة وذلك لأجل مصلحة الفقير لأن لله

(٣٢) دكتور فتحى الدرينى الحق ومدى سلطان الدولة فى تقييده – نظرية التعسف فى استعمال الحق بين الشريعة والقانون - رسالة دكتوراه من كلية الشريعة بالأزهر – دار الفكر ببيروت – الطبعة الأولى ١٩٦٥ م ص ٢٥ .

(٣٣) دكتور فتحى الدرينى المرجع السابق ص ٧٣ .

حقا معلوما فى الزرع فضلًا عن المصلحة العامة للبلاد فى تنمية الثروة الوطنية أى أن له أن يلزم المالك باستثمار ملكه فى بعض الحالات وله أن يحمى كحما الله ورسوله(٣٤) ، ولولى الأمر العادل أن يوظف على الأغنياء مايراه كافياً للمصلحة العامة إذا خلا بيت المال من الأموال(٣٥) فالملكية الفردية فى الاسلام مصونة ، فليس لولى الأمر أن يمسها عن طريق نزعها أو تحديدها أو تأميمها الا تطبيقاً لنص شرعى أو نزولًا على حكم الضرورة لمصالح جماعة المسلمين .

فأما المساس بالملكية تطبيقاً لنص فى القرآن أو السنة وذلك هو الشأن فى الحالتين التاليتين(٣٦) .

الأولى :

نجد فيها المساس بالملكية بناء على نص فى القرآن الكريم « والذين يكنزون الذهبَ والفضةَ ولا ينفقونها فى سبيل الله فبشرهم بعذاب أليم »(٣٧) فللدولة على هذا النص أن تضع يدها على هذه الأموال المحبوسة عن التعامل لاستثمارها على أن تحفظ لصاحبها أصلها وقدراً من ربحها كما أن عليه أن يتحمل الخسارة(٣٨) .

الثـانية :

وفيها تنزع الملكية بناء على نص فى السنة وهو المعروف بالحمى وهو انتزاع جزء من الأرض من ملكية أصحابها لتكون مرعى عاما ، وقال رسول الله ﷺ « لا حمى إلا لله ورسوله » والمقصود من « لله ورسوله » أى للمنفعة العامة ، ولقد كان الحمى معروفاً فى عهد الرسول ﷺ وفى عهد خلافة عمر وللأمام أن يحمى كما حمى الرسول وعمر(٣٩) .

ونزع الملكية من أجل المنفعة العامة فى غير حالة الحمى هو أمر معروف فى الاسلام على أن هذا الاجراء انما يتخذ فى تلك الحالة لا بناء على نص وإنما بناء على حكم الضرورة أو المصلحة(٤٠) فالالتجاء الى التأميم أو نزع الملكية الفردية نزولًا على حكم الضرورة هو من

(٣٤) ابو عبيد – الاموال – ص ٤١٣ .

(٣٥) دكتور فتحى الدرينى – المرجع السابق – ص ١١٣ الى ص ١١٥ .
- الامام الشاطبى الاعتصام – جـ ٢ ص ١٢١ ، ١٢٢ .

(٣٦) دكتور عبد الحميد متولى – مبادئ نظام الحكم فى الاسلام دار المعارف الطبعة الأولى ١٩٦٦ م – ص ٧٦٦ ومابعدها .

(٣٧) سورة التوبة ٣٤ .

(٣٨) عفيف عبد الفتاح طبارة روح الدين الاسلامى – الطبعة الخامسة ١٩٦٢ م ص ٣٠١ .

(٣٩) ابو عبيد الأموال ص ٤١٣ .

(٤٠) دكتور عبد الحميد متولى المرجع السابق ص ٧٦٧ .

الأمور البينة التى لا يعورها بيان فمن المبادئ الشرعية الشهيرة المعروفة (أن الضرورات تبيح المحظورات) وقد أشار الى هذا المبدأ قوله تعالى « فمن اضطر غير باغ ولا عاد فلا اثم عليه » وقوله تعالى « يريد الله بكم اليسر ولا يريد بكم العسر » وقوله « واتقوا الله ما استطعتم » وقال رسول الله ﷺ « إذا أمرتكم بأمر فآتوا منه ما استطعتم »(٤١) .

وليست فحسب المصلحة التى ترتفع الى مرتبة الضرورة هى التى تبيح الالتجاء الى نزع الملكية أو تأميمها ، وإنما كذلك المصلحة التى لا ترتفع الى تلك المرتبة وإنما ترتفع فحسب الى مرتبة ما يطلق عليها « المصالح الحاجية » وهى ما يحتاج اليه الناس لرفع المشقة ودفع الحرج فقال تعالى « وما جعل عليكم فى الدين من حرج » وقوله جل شأنه « يريد الله بكم اليسر ولا يريد بكم العسر » .

ويشترط علماء الشريعة فى المصلحة شروطا تكفل عدم اتخاذها من جانب الحاكم ستاراً يخفى ما يسيطر عليه من أهواء شخصية ومن تلك الشروط :

١ - تكون المصلحة يقينية أو قطعية لا وهمية أو ظنية تجلب نفعاً أو تجنب ضرراً أو تدفع حرجاً .

٢ - أن تكون المصلحة عامة أو كلية أى لاتكون مصلحة أقلية .

على أن القيود التى تفرض على الملكية فى الاسلام لا تفرضها فحسب مصلحة عامة بل هناك كذلك من القيود ما تفرضه مصلحة خاصة للغير حين تقتضيها العدالة(٤٢) وقد أثر عن النبى ﷺ أنه تدخل فمنع بقاء الملكية عند المضارة مع تعويض وفعل ذلك الامام عمر من بعده(٤٣) **ولكن لمن حق تقدير وجه المصلحة أو الضرورة ؟**

من الطبيعى أن يكون ذلك لولى الأمر الذى يملك مقاليد الحكم ولكن يشترط فيه أن يكون عادلاً(٤٤) مجتهداً وإذا لم يكن كذلك فعليه أن يرجع الى المجتهدين وأهل الفتية ، وأن يأخذ بمبدأ الشورى « فالقرآن لا يعرف حكم الفرد ولايلزم أحد بفتوى لفرد »(٤٥) ولما

---

(٤١) ابن تيمية - السياسة الشرعية - دار الكتاب العربى بمصر - الطبعة الثالثة ١٩٥٥ م - ص ١٦٠ ومابعدها .

(٤٢) الدكتور محمد فاروق النبهان - الاتجاه الجماعى فى التشريع الاقتصادى الاسلامى دار الفكر - الطبعة الأولى - ١٩٧٠ م - ص ٢١٤ .

(٤٣) الدكتور على عبد الواحد وافى - المساواة فى الاسلام - دار المعارف بمصر - الطبعة الثالثة - ١٩٦٥ م - ص ١٠١ .
محمد أبو زهرة - التكافل الاجتماعى - المرجع السابق - ص ٢٤ .

(٤٤) محمد أبو زهرة التكافل الاجتماعى ص ٢٤ .

(٤٥) دكتور عبد الحميد متولى المرجع السابق - ص ٧٧١ .

كان تقدير وجه المصلحة أو الضرورة فى هذا الصدد انما يتصل عادة فى المقام الأول باعتبارات اقتصادية .. كان الواجب الرجوع أولًا إلى آراء رجال الاقتصاد والمالية نزولًا على قوله تعالى « واسألوا أهل الذكر ان كنتم لا تعلمون » .

كما يشترط بالاضافة الى كل ما تقدم أنه فى حالة المساس بحقوق الملكية أن يعوض المالك تعويضاً عادلًا ، فالتعويض العادل هو ما تقتضى به مبادئ العدالة والمساواة (فى التكاليف العامة) بين الأفراد(٤٦) .

ومجمل القول أن الاسلام يقرر حق الملكية الفردية ويحميها ولكنه لا يجعل هذا الحق مطلقاً بل جعل منها وظيفة اجتماعية .

٢ – الملكية الجماعية

لم تكتف الشريعة الاسلامية باقرار الملكية الفردية وجعلها ذات هدف اجتماعى بل أضافت الى ذلك اقرارها للملكية الجماعية فى حالات كثيرة تستدعيها مصلحة عامة لجماعة المسلمين . ومن أمثلة ذلك :

(أ) الأنواع الثلاثة من المال والتى تمنع الشريعة أن يمتلكها الأفراد ملكية خاصة وقد سبق الكلام عنها عند تناول حدود الملكية الفردية(٤٧) .

(ب) الملكية الجماعية فى الأوقاف الخيرية :

« ان كبار أئمة المذاهب يذهبون الى أن ملكية الموقوف تخرج الى ملك الله ، وهو ملك الجماعة ، وهذا هو مفهوم الملكية الجماعية فى التشريع الاسلامى(٤٨) والوقف هو نظام يراد به فتح المجال للغنى أن يدفع بعض أمواله فى وجوه الانفاق العام ولتغطية النفقات التى تحتاج اليها بعض المنافع العامة كالمساجد والمستشفيات والمدارس فالوقف يرصد ريعه للمصالح العامة أو المؤسسات العامة(٤٩) .

---

(٤٦) على الخفيف – الملكية الفردية وتحديدها فى الاسلام – المبحث السابق
الدكتور مصطفى السباعى – اشتراكية الاسلام – الدار القومية للطباعة والنشر – الطبعة الثانية ١٩٦٠ م – ص ١٠٢ .

(٤٧) أنظر ص ٤٠ ، ٤١ (المرافق العامة – المناجم – أملاك الدولة) .

(٤٨) دكتور محمد فاروق النبهان المرجع السابق ص ٢٤٠ .

(٤٩) دكتور فتحى الدرينى المرجع السابق ص ١٥٢ .

(جـ) الحمـــى :

هو أن يحمى الأمام أرضاً لمنفعة عامة للمسلمين وقد روى عن رسول الله أنه قال « لا حمى الا لله ورسوله »(٥٠) أى لا حمى الا لمنفعة عامة . وقد حمى رسول الله ﷺ أرض البقيع لخيل المسلمين المرصودة للجهاد كما أن عمر بن الخطاب حمى شرف والربذة وهما موضعان بين مكة والمدينة(٥١) .

ويقول أبو عبيد « ان للأمام أن يحمى ما كان لله ، مثل حمى النبى ﷺ ومثل ما حمى عمر ، يقول : هذا كله داخل فى الحمى لله .

فالرسول حين حمى البقيع لخيل المسلمين فان ذلك إقراراً للملكية الجماعية وإنشاء لها فى الاسلام اذ تصير الأرض بها ملكاً لجماعة المسلمين فى سبيل منفعة عامة لهم . وفى ذلك دلالة على أن لامام المسلمين أن يأخذ من أموالهم وأملاكهم ما تدعو الى أخذه مصلحة عامة(٥٢) .

(د) الناس شركاء فى ثلاثة الماء والكلأ والنار :

عن رسول الله ﷺ أنه قال « الناس شركاء فى الماء والكلأ والنار(٥٣) فهذه الأموال أبيح للناس فى الاسلام أن ينتفعوا بها جميعاً ، واقتصرت الإباحة على هذه الأشياء الثلاثة بصفتها ضرورية للحياة الاجتماعية وللبيئة العربية وقت ظهور الاسلام . وغنى عن البيان

(٥٠) ابى عبيد القاسم بن سلام – كتاب الأموال – تحقيق محمد خليل هراس – مكتبة الكليات الأزهرية – الطبعة الأولى ١٣٨٨ هـ – ١٩٦٨ م ص ٤١٣ .

(٥١) الشيخ على الخفيف – البحث السابق .
– دكتور فتحى الدرينى – المرجع السابق – ص ١٥٠ .
– دكتور محمد فاروق النبهان – ص ٢٤٢ .
– أبى عبيد – الأموال – ص ٤١٧ ومابعدها .
– عبد الحى الكتانى – نظام الحكومة النبوية المسمى بالتراتيب الادارية – الناشر حسن جعنا – بيروت جـ ١ – ص ٤٤١ .

(٥٢) الشيخ على الخفيف – البحث السابق .

(٥٣) أبو عبيد – الأموال – ص ٤١٣ وما بعدها .
الحديث رواه أبو داود ، ورواه ابن منده ، ورواه أحمد وابن ماجه
– دكتور يوسف عبد الهادى الشال – الاسلام وبناء المجتمع الفاضل – مجمع البحوث الاسلامية – ١٣٩٢ ه – ١٩٧٢ م – ص ٢٥٩ .
– الشوكانى – نيل الاوطار جـ ٥ – ص ٢٥٧ وما بعدها .
– دكتور على عبد الرسول – المرجع السابق – ص ١٠٢ .
– البهى الخولى – المرجع السابق – ص ١٠٧ .

أن الضروريات تختلف من جماعة الى أخرى ومن عصر الى آخر ، ولما كان القياس هو أحد أصول التشريع الاسلامى فان ذلك يفسح المجال أمامنا لتطبيق هذه القاعدة .

(هـ) من الملكية العامة فى الاسلام ما فعله الرسول ﷺ من قسمته غنائم خيبر نصفين . جعل أحدهما للنوائب والوفود التى تفد على المسلمين(٥٤) أى للمصالح العامة لجماعة المسلمين .

هذا هو نطاق الملكية الجماعية التى يقررها الاسلام بجانب الملكية الفردية وذلك حماية للدولة وصيانة لسلامتها وللعمل على تقدمها والمحافظة على مرافقها العامة .

ولكنه يجب أن نلاحظ أن الشريعة الاسلامية تحرم عدوان احدى الملكيتين على الأخرى فلا يجوز أن يتملك الفرد ما كان ملكاً للجماعة مخصصاً للمنافع العامة إلا إذا خرج عن ذلك بالاستغناء عنه فعندئذ يجوز تملكه بعوض دون أن يكون فى ذلك إضاعة لأموال الدولة ، كما لايجوز لولى الأمر أن يعتدى على الملكية الفردية فليس له أن يجعل ملكا خاصاً مملوكاً لجماعة المسلمين إلا إذا تطلبت المصلحة والضرورة ذلك وبالأوضاع والشروط السابق بيانها .

كما أحاط الاسلام حق الملكية سواء الفردية أو الجماعية بسياج قوى من الحماية وفرض العقوبات على من يعتدى على حق من حقوق الملكية ، فوضع القواعد التى تمنع الاعتداء على الملكية الفردية ، فشرع حد قطع يد السارق ، كما قرر عقوبة شديدة لقطاع الطرق الذين يسلبون العابرين أموالهم ويزهقون أرواحهم فقال تعالى : « إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون فى الأرض فسادا أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزى فى الدنيا ولهم فى الآخرة عذاب أليم » - كما قررت الشريعة الاسلامية نظام الشفعة لاحاطة المالك بما يدفع عنه الضرر ، كما شرعت الحجر على السفيه وهو المتلف لماله فيما لا مصلحة فيه وذلك حماية لأملاكه وحفظاً لحقوقه ، وان الاسلام أجاز للمالك أن يدفع عن ماله بكل وسائل الدفاع حتى ولو ألجأه ذلك الى قتل المعتدى . أما بالنسبة للملكية العامة فان الباحث فى نظم الدولة الاسلامية سيجد من النظم الرقابية ما يكفل حماية الملكية الجماعية وصيانة المال العام والحفاظ عليه - وهذا ما سوف نتناوله بالبحث عند بيان أجهزة الرقابة فى الدولة الاسلامية .

---

(٥٤) دكتور يوسف عبد الهادى الشال المرجع السابق ص ٢٦٠ .
على الخفيف البحث السابق .

الخلاصـــة :

ومن دراستنا السابقة يمكن القول بأن للأقتصاد الاسلامى سمات مميزة عن كل من الاقتصاد الرأسمالى أو الاشتراكى الماركسى نجملها فيما يلى :

١ - أجاز الأقتصاد الاسلامى الملكية الفردية بغير قيد الا القيام بتكاليفها فهو بذلك يسمح بمبدأ الحرية الاقتصادية فى نطاق محدود بهذه التكاليف والقيم المعنوية والخلقية التى يقررها الاسلام .

٢ - ضمنت قواعده حسن توزيع الثروة بين أفراد المجتمع ، لأن فضول أموال الأغنياء قد فرض الاسلام لها مصارف هى مصارف الزكاة والانفاق فى سبيل الله وبذل الفضل ، مما يحول دون تكدس الثروة عند فئة قليلة من المسلمين هذا بالاضافة الى نظام المواريث الذى يؤدى بدوره الى توزيع ما تجمع من الثروة بعد أداء كل الفرائض والتكاليف السابقة .

٣ - أوجد تكافلاً اجتماعياً بين أفراد المجتمع الاسلامى بمختلف طبقاتهم « من شأنه أن يفضى لتحقيق التوازن المفقود فى الاقتصاد الغربى بين الانتاج والاستهلاك وما يعتريه من أجل ذلك من أزمات اقتصادية خانقة »(٥٥) .

٤ - اعترافه بمبدأ الملكية المزدوجة - الفردية والجماعية - تمشياً مع غريزة الانسان لحب التملك ، وإقرار لنظام الملكية الجماعية فى الأشياء الضرورية لجميع الناس(٥٦) وذلك دون تعارض أو تنازع بين نظامى الملكية - وقد أثبت واقع التجربتين الرأسمالية والاشتراكية صحة موقف الاسلام من الملكية حيث أن كلتا التجربتين اضطرتا الى الاعتراف بالشكل الآخر للملكية ، الذى يتعارض مع القاعدة العامة فيهما(٥٧) فالاسلام وضع الأصول والمبادئ الاقتصادية والمالية التى يجب على كل مجتمع انسانى يطلب الرقى والتقدم أن يسير وفق مناهجها وفى اطار نطاقها .

---

(٥٥) دكتور محمد عبد الله العربى - النظم الاسلامية - المرجع السابق جـ ١ - ص ٢٨ .

(٥٦) دكتور على عبد الواحد وافى - التكامل الاقتصادى فى الاسلام - مجمع البحوث الاسلامية - سنة ١٩٧١ م - ص ٣٥ .

(٥٧) محمد باقر الصدر - المرجع السابق ص ٢٥٩ .

الفصـــل الثـــانى

موارد بيت المـــــال

(إيرادات الدولـة الإســلامية)

تقوم الدولة الحديثة بإشباع الحاجات العامة لرعاياها بإنفاق ماتحصل عليه من إيرادات ، وتتعدد مصادر هذه الإيرادات وتتنوع فى العصر الحديث – ومن أهم هذه الإيرادات الضرائب والقروض وإيرادات الدومين العام وما قد تلجأ إليه الدولة من تضخم[1] غير أنه يمكن إعتبار الضريبة والقروض دعامتى النظام المالى فى الدولة الحديثة[2] كما أصبح فائض القطاع العام يمثل مكانة هامة بين الموارد المختلفة فى الدول الإشتراكية لضخامة حجمه[3].

والباحث فى نظام الدولة الإسلامية الأولى يجد أنها كانت تقوم بالخدمات الأساسية التى يتطلبها المجتمع الإسلامى فى ذلك الحين وهى الدفاع والقضاء والأمن وما تقوم به من نظام للتكافل الاجتماعى – التى تميزت به – أى أنها كانت دولة حامية لا تتدخل فى النشاط الإقتصادى إلا بقدر ضئيل لتمنع الاستغلال والاحتكار وكان أهم إيرادات هذه الدولة الإسلامية الضرائب وعلى رأسها الزكاة التى وضع الإسلام لها نظاماً حكيماً يجعل منها المورد الرئيسى الدائم لتمويل النفقات العامة ، وكان نظامها الضريبى يتميز بوفرة فى الحصيلة يلازمها عدالة وعمومية لم تعرفها نظم مالية من قبل فقد راعى ذلك النظام القواعد الأساسية لفرض الضريبة والتى أشار إليها فيما بعد الكاتب آدم سميث فى كتابه ثروة الأمم (١٧٧٦ م) ، والتى تطورت فيما بعد إلى مبدأ المنفعة العامة والقدرة على الدفع ونظريات توزيع عبء الضريبة[4] .

---

(١) دكتور عبد الكريم بركات ، والدكتور حامد دراز – مبادئ الاقتصاد العام – المرجع السابق ص ٣٦ وما بعدها ، ص ٤٣٧ .

(٢) دكتور دلاور على وآخرين – المرجع السابق ص ٢٠٥ .

(٣) دكتور عبد الكريم بركات دراسة فى محددات فائض القطاع العام – مجلة كلية التجارة جامعة الاسكندرية المجلد العاشر العدد الأول يناير سنة ١٩٧١ .

(٤) دكتور عبد الكريم بركات دكتور حامد دراز – مبادئ الاقتصاد العام – مؤسسة شباب الجامعة ١٩٧٣ ص ١٢٦ وما بعدها .

فنظام الضرائب فى الإسلام جاء فريداً فى قواعده العادلة التى لم تعف طبقة الأمراء أو النبلاء أو رجال الدين ، فيجب على الحكام وأهل الديوان أن يؤدوا إلى الأمام مايجب عليهم كأى فرد من الرعية ، كما أن فى أموال الأغنياء حق غير الزكاة المفروضة التى هى الحد الأدنى للضريبة وللأمام أن يقوم بتدبير الإيرادات اللازمة بفرض مايراه على الأغنياء لإشباع الحاجات العامة الضرورية وذلك من غير إرهاق للأفراد ولا إضاعة لمصالحهم وحقوقهم الخاصة وبهذه الروح وبهذه السياسة المالية نمت موارد الدولة الإسلامية وتنوعت مصادر إيراداتها .

ويمكن تقسيم موارد الدولة الإسلامية من حيث الدورية أو السنوية إلى موارد دورية فالموارد الدورية وهى دعامة النظام المالى والمورد الرئيسى لبيت مال المسلمين وتتكون من الزكاة والخراج والجزية والعشور ، أما الموارد غير الدورية وهى ليست سنوية من أهمها خمس الغنائم والفىء والتركة التى لا وارث لها وكل مال لم يعرف له مستحق وما قد يحصل عليه بيت المال من قروض .

وسنبين القواعد التى تحكم كل نوع من أنواع هذه الإيرادات فى المباحث الثمانية الآتية بشىء من الإيجاز ، ونعقد فى المبحث التاسع مقارنة بين الإيرادات فى الدولة الإسلامية والإيرادات فى الدولة الحديثة .

المبحث الأول – الزكـــــاة

الزكاة ثالث ركن من أركان الإسلام الخمسة ، ودعامة من دعائمه المالية والإقتصادية ، ومورد لا ينضب من موارد الدولة الإسلامية ، فالزكاة عبادة مالية يكفر جاحدها ويستباح دمه « **والله لأقاتلن من فرق بين الزكاة والصلاة** » – هكذا قال أبو بكر فى المرتدين عن الزكاة ، والزكاة هى لغة التطهير والنماء قال تعالى : « **قد أفلح من زكاها** » .

فالزكاة « واجبة على الحر العاقل البالغ المسلم إذا ملك نصاباً ملكاً تاماً وحال عليه الحول »[٥] أما دليل فرض الزكاة ووجوبها فى كتاب الله فقد وردت فى آيات كثيرة منها قوله تعالى : « **وآتوا الزكاة** » – وقال تعالى : « **والذين فى أموالهم حق معلوم للسائل والمحروم** »[٦] .

(٥) الشيخ الأمام كمال الدين محمد بن عبد الواحد السيواسى المعروف بابن الهمام الحنفى المتوفى ٦٨١ شرح فتح القدير المكتبة التجارية ١٣٥٦ هـ جـ ١ ص ٤٨١ .

(٦) سورة المعارج آية ٢٤ ، ٢٥ .

وفى السنة قول الرسول عليه الصلاة والسلام : « **بنى الإسلام على خمس : شهادة ألا إله إلا الله وأن محمداً عبده ورسوله ، وإقام الصلاة ، وإيتاء الزكاة وصوم رمضان وحج البيت** »(٧) وقوله عليه السلام فى حجة الوداع « **اتقوا الله وصلوا خمسكم وصوموا شهركم وأدوا زكاة أموالكم** ... »(٨) هذا وقد أجمعت الأمة على الزكاة وصار العمل بها . ونذكر فيما يلى أحكام الزكاة وسنقتصر على الأحكام التى أجمع عليها الفقهاء فنبين الخاضعين لها وشروط ذلك ، ووعائها وسعرها وكيفية جبايتها .

وينقسم هذا المبحث إلى الأقسام الآتية :

أولًا : الخاضعون للزكاة .

ثانياً : شروط الخضوع للزكاة .

ثالثاً : الأموال التى يجب فيها الزكاة (وعاء الزكاة) وتنقسم إلى ما يأتى :

١ - الذهب والفضة .

٢ - النعم .

٣ - الحبوب والثمار .

٤ - عروض التجارة .

٥ - الركاز والمعادن .

٦ - زكاة الفطر .

رابعاً : مقدار الزكاة أى سعرها .

خامساً : تحصيل الزكاة .

أولًا : الخاضعون للزكاة

تفرض الزكاة على كل مسلم حر بالغ عاقل مالك للنصاب ملكاً تاماً - **وهنا يتبين لنا** جليا أن النظام الإسلامى لم يفرق بين الأشخاص الخاضعين لها بل **سوى بينهم مساواة تامة** فلا استثناءات لبعض الفئات كما نجد فى القوانين الوضعية .

---

(٧) الفقه على المذاهب الأربعة [illegible] ص ٣ .

(٨) ابن الهمام – المرجع السابق – جـ ١ ص ١١٠

ثانياً : شروط الخضوع لضريبة الزكاة

يشترط لخضوع المسلم الحر البالغ العاقل للزكاة شرطان أساسيان وهما :

١ - أن يكون مالكاً للنصاب ملكاً تاماً :

أى أن يملك النصاب وهو الحد الأدنى المقرر شرعاً لإخراج ضريبة الزكاة أى الحد بين الفقير والغنى وبين معطى الزكاة ومستحقها فيشترط أن يكون ملكه لهذا النصاب ملكاً تاماً .

٢ - مرور الحول على النصاب :

أنه يشترط لوجوب الزكاة مرور الحول على النصاب أى مرور إثنى عشر هلالًا لقوله عليه السلام : « **لا زكاة فى مال حتى يحول عليه الحول فيما عدا زكاة الزروع والثمار فإن وقت استحقاقها هو يوم الحصاد** » وذلك لقوله تعالى : « **واتوا حقه يوم حصاده** » .

ثالثاً : الأموال التى تجب فيها الزكاة (وعاء الزكاة)

اتفق فقهاء المسلمين على وجوب الزكاة فى الأموال الآتية :

« صنفان من المعدن الذهب والفضة اللتين ليستا بحلى وثلاثة أصناف من الحيوان الإبل والبقر والغنم وصنفان من الحبوب الحنطة والشعير وصنفان من الثمار : التمر والزبيب »[٩] .

١ - الذهب والفضـــة :

زكاة الذهب والفضة تستحق على رأس المال غير المستثمر وتجب هذه الزكاة بالإجماع فى الذهب والفضة إذا بلغ عشرين ديناراً كما تجب فى مائتى درهم لقوله عليه السلام فى كتاب الصدقة إلى معاذ « خذ من كل مائتى درهم خمسة دراهم ومن كل عشرين مثقالا من ذهب نصف مثقال » ولقوله عليه الصلاة والسلام : « ليس فيما دون خمس أواق صدقة والأوقية أربعون درهماً »[١٠] ولكن يجب أن نوضح أو أوراق

(٩) الامام القاضى أبو الوليد محمد بن احمد بن رشد القرطبى الاندلسى - الشهير بابن رشد الحفيد - المتوفى سنة ٥٩٥ هـ بداية المجتهد ونهاية المقتصد - مكتبة الخانجى - جـ ١ ص ٢٣٠ .

(١٠) ابن الهمام - المرجع السابق - جـ ١ ص ٥١٩ - ٥٢٠ .

البنكنوت أصبحت هى العملة الرسمية بدلًا من الذهب والفضة ، وعليه فإنه تجب فيها الزكاة إذا بلغت النصاب مقداراً بالذهب(١١)

أما الذهب الذى أريد به الزينة واللباس فلا زكاة فيه على مذهب الإمام مالك والإمام الشافعى .

٢ – زكاة النعـــم :

هذه الزكاة بمثابة ضريبة على إيرادات الثروة الحيوانية يخضع لها بالإجماع ثلاثة أنواع من الحيوانات هى الإبل والبقر والغنم .

والنصاب الذى يوجب الزكاة فى هذه الأصناف الثلاثة والمجمع عليه بين الفقهاء ما يلى :

١ – **نصاب الإبل** : إذا بلغت الإبل خمسا وجب فيها الزكاة .

٢ – **نصاب البقر** : أنه إذا بلغ البقر ثلاثين بقرة وجبت إخراج الزكاة فيها .

٣ – **نصاب الغنم** : أجمع فقهاء المسلمين على أن فى سائمة الغنم إذا بلغت أربعين وجبت الزكاة ، واتفقوا على أن الماعز تضم إلى الغنم .

٣ – زكاة الحبوب والثمـــار :

هذه الزكاة عبارة عن ضريبة على دخل الاستغلال الزراعى سبق بها التشريع الإسلامى تشريعنا الوضعى فى القرن العشرين وقد أجمع الفقهاء على وجوبها فى أربعة أصناف إثنين من الحبوب هما : الحنطة والشعير وآخرين من الثمار هما : التمر والزبيب . وقد أضاف بعض فقهاء المسلمين إلى هذه الأصناف ، فقد قال الإمام مالك والإمام الشافعى أن(١٢) الزكاة فى جميع المدخر المقتات من النبات وذكر أبو حنيفة بأن الزكاة تجب فى كل ماتخرجه الأرض ماعدا الحشيش والحطب(١٣) . وقد ذكر أنه ليس فى الخضر زكاة إلا ثمرة يابسة تجمع(١٤) وقد كتب سفيان بن عبد الله الثقفى عامل عمر بن الخطاب على الطائف إلى الخليفة يقول : « ان قبلة حيطانا فيها كروم وفيها من الفرسك والرمان ما هو أكثر غلة من الكرم أضعافاً فكتب إليه يستأمره فى العشر قال فكتب إليه عمر أن ليس عليه عشر وقال هى من العضاه كلها وليس عليها صدقة

---

(١١) ابراهيم فؤاد احمد على الموارد المالية فى الدولة الاسلامية مع المقارنة بالموارد المالية فى الدولة الحديثة مجلة التشريع المالى والضريبى عدد ٥٧ اكتوبر سنة ١٩٥٨ – ٥١ .

(١٢) ابن رشد الحفيد المرجع السابق جـ ١ ص ٢٣٢ .

(١٣) ابن الهمام المرجع السابق جـ ١ ص ٥ .

(١٤) يحيى بن آدم القرشى كتاب الخراج طبع فى مدينة ليدن المحروسة بمطبعة بريل ١٨٩٥ م – ص ٩٦ وما بعدها حتى ص ١١١ .

وتجب الزكاة إذا بلغ النصاب خمسة أوسق والوسق ستون صاعاً أى يجب الزكاة على الممول إذا بلغ ما لديه من الأصناف السابقة ثلاثمائة صاع .

٤ - **زكاة عروض التجـــارة :**

عروض التجارة جمع عرض وهو ما ليس بنقد (ذهب أو فضة) فالزكاة واجبة فى هذه العروض أياً كان نوعها ، وتجب فى قيمة هذه العروض لا فى عينها وتضم عند التقويم بعضها إلى بعض ، كما يضم الربح المحقق فى الحول من هذه العروض إلى أصل المال « فوعاء عروض التجارة عبارة عن قيمة العروض مضافاً إليها النقود والديون القوية التى للتاجر (الذمم) مخصوماً منها الديون التى عليه »[١٥] .

ويشترط لخضوع الممول لهذه الضريبة أن يشترى بنية التجارة ويبدأ حساب الحول من وقت الشراء ويخصم من وعاء الضريبة الديون .

٥ - **الركاز والمعـــادن :**

الركاز هو مال دفن فى الجاهلية ووجد[١٦] فى أرض لم يجر عليها فى الإسلام ملك وهو المعدن الذى يوجد بغير عمل - فعلى واجده فى الذهب والفضة أن يخرج منه الخمس ضريبة لبيت مال المسلمين وقد أجمع الفقهاء على أن الركاز من الذهب والفضة فيه الخمس ، ولا يوجد نصاب فى ذلك فالضريبة تستحق على الكثير منه أو القليل وفى ذلك تشبيهاً له بالغنيمة - ولذلك يجب عليه الخمس حتى لو كان على الممول دين يستغرق هذا الركاز[١٧] .

أما المعادن فلا زكاة فيما استخرج منها سوى الذهب والفضة ففيهما بعد الطحن والتخليص ربع العشر ، وتخرج من وعاء هذه الضريبة الحجارة مثل الياقوت الفيروزج والزئبق والكبريت وإنما ذلك كله كما ذكر أبو يوسف بمنزلة الطين والتراب .

٦ - **زكـــاة الفطـــر :**

قال الإمام الغزالى أن زكاة الفطر (واجبة على كل مسلم فضل عن قوته وقوت من يقوته يوم الفطر وليلته صاع مما يقتات بصاع رسول الله ﷺ[١٨] . ومما يجدر الإشارة

---

(١٥) ابراهيم فؤاد احمد على المرجع السابق ص ٥٤ .

(١٦) الامام ابى حامد محمد بن محمد الغزالى احياء علوم الدين كتاب الشعب ص ٣٨٣ .

(١٧) القاضى ابو يوسف يعقوب بن ابراهيم صاحب الأمام أبو حنيفة كتاب الخراج المطبعة السلفيه ومكتبها بالقاهرة الطبعة الثالثة ١٣٨٢ هـ ص ٢٢ .

(١٨) الامام الغزالى المرجع السابق ص ٣٨٣ .

إليه أن هذه الزكاة زكاة للأبدان وليست زكاة للمال مثل الأنواع الخمسة السالفة الذكر وهي تلزم الرجل المسلم أن يخرجها عن نفسه وعن من ألزمه الشرع نفقتهم مثل الزوجة والأولاد والخدم وكل من يعوله من أقاربه .

وان الزكاة فى العادة[19] إنما تفرض على الأغنياء فى فضول أموالهم أما زكاة الفطر فإنها عند جمهور الأئمة واجبة على الأغنياء والفقراء على السواء يواسى بها الغنى الفقير ، ويواسى بها الفقير من هو أفقر منه ، فكما كانت ضريبة الصبر والزهد فى رمضان فرضاً على الجميع أصبحت ضريبة البذل والسخاء تنتظم الجميع « لينفق ذو سعة من سعته » ومن قدر عليه رزقه فلينفق مما أتاه الله « هكذا كما يتساوى المسلمون فى الجوع والعطش يجب أن يتساووا فى الشبع والرى » .

ومما سبق نجد أن الإسلام حين فرض الزكاة لم يفرق بين مسلم وآخر إذا انطبقت عليهما الشروط الواجبة لأداء الزكاة المفروضة ، كما أنه لم يترك نوعاً من الثروة والدخول دون أن يفرض عليها هذه الفريضة فكل الثروات والدخول التى كانت معروفة وقت ظهور الإسلام تم فرضها عليها - ولنا أن نضيف إليها الأنواع التى استحدثها التطور الاقتصادى والمالى للمجتمعات مثل أوراق النقد والأوراق المالية ودور السكن[20] وآلات الحرفيين والمصانع إذا اتخذت للتجارة وليس للاستعمال الشخصى . وفى ذلك يقول أبو عبيد[21] « وإنما يجب على كل مال الزكاة فى نفسه والقيمة ، سوى المتاع فأسقط عنه الزكاة » .

رابعاً : مقدار الزكـــاة

بعد أن بينا الأشخاص الخاضعين لزكاة المال وزكاة الفطر ، ووعاء هذه الفريضة فيبقى لنا أن نوضح بشيء من الاختصار السعر الخاص بكل نوع من أنواع الأموال السابقة :

١ - الذهب والفضـــة :

مقدار الزكاة أو سعرها فى الذهب والفضة هو ربع العشر أى ٢ر٥٪[22] ويضم الذهب إلى الفضة عند الحساب فإن اكتمل النصاب وجبت الزكاة - هذا ما قال به مالك وأبو حنيفة - وما زاد على النصاب ففيه بحسابه أى ٢ر٥٪ منه مثال ذلك :

---

(١٩) الدكتور محمد عبد الله دراز نظرات فى الاسلام المكتب الفنى للنشر - سنة ١٣٧٧ هـ - ص ٣٥ .

(٢٠) فضيلة الشيخ أبو زهرة وآخرين حلقة الدراسات الاجتماعية بدمشق عام ١٩٥٢ .

(٢١) الأموال ص ٥٨٤

(٢٢) ابن رشد المرجع السابق جـ ١ ص ٢٣٤

٢٠٠ درهم × ٥ر٢٪ = ٥ دراهم

٢٥٠ درهم × ٥ر٢٪ = ٢٥ر٦ دراهم

أما الركاز من الذهب والفضة ففيه الخمس أى سعر الضريبة هنا ٢٠٪ وليس فيه نصاباً لقوله عليه السلام فى الركاز الخمس ، أما المعادن المستخرجة والمقصود هنا الذهب والفضة منها ففيها بعد الطحن والتخليص ربع العشر أى ٥ر٢٪ .

ويجدر الإشارة هنا إلى أن أبا يوسف[٢٣] يضيف إلى الذهب والفضة الحديد والرصاص والنحاس .

٢ – سعر زكاة النعم (الإبل والبقر والغنم) :

ان سعر زكاة النعم أو مايجب تحصيله على النعم إذا بلغت النصاب ، هو سعر تصاعدى بالشرائح ، حيث يطبق على كل منها سعر معين يرتفع بالانتقال من شريحة إلى أخرى[٢٤] .

هذا فيما يتعلق بالإبل والبقر والغنم أما فيما يختص بالخيل فعلى مذهب الإمام أبى حنيفة[٢٥] إذا كانت الخيل سائمة ذكوراً وإناثاً فلصاحبها أن يختار إن شاء أعطى عن كل فرس ديناراً وإن شاء قومها وأعطى عن كل مائتى درهم خمسة دراهم والتخير بين الدينار والتقويم مأثور عن عمر بن الخطاب ، ويشترط هنا أن تكون الخيل سائمة ذكوراً وإناثاً حتى يتحقق شرط النماء . ولا زكاة فى البغال والحمير إلا أن تكون للتجارة . وهنا نجد إجازة لدفع القيم فى الزكاة . بمعنى تقويم هذه الأموال ودفع الزكاة طبقاً لهذا التقويم .

(٢٣) ابو يوسف – المرجع السابق - ص ٢١ .

(٢٤) مثال ذلك مقدار زكاة الابل حيث يطبق التصاعد بالشرائح على النحو الآتى :

حتى أقل من خمسة أبل		معفاة ولا تخضع للضريبة
من ٥ إلى	٢٤	مقدار الزكاة شاة من كل خمسة
٢٥	٣٥	مقدار الزكاة ابنة مخاض أو ابن لبون ذكر
٣٦	٤٥	مقدار الزكاة بنت لبون
٤٦	٦٠	مقدار الزكاة حقة
٦١	٧٥	مقدار الزكاة جذعة
٧٦	٩٠	مقدار الزكاة ابنتا لبون
٩١	١٢٠	مقدار الزكاة حقتان

ما زاد عن ذلك ففى سعره اختلاف بين الفقهاء .

أنظر فى ذلك ابن الهمام المرجع السابق جـ ١ ص ٤٩٤ .

الدكتور شوقى شحاتة محاسبة زكاة المال مكتبة الانجلو المصرية الطبعة الأولى سنة ١٩٧٠ ص ١٧٣ .

(٢٥) ابن الهمام المرجع السابق جـ ١ ص ٥٠٢ .

٣ - سعر زكاة الحبوب والثمار :

أما مقدار الضريبة فى الحبوب والثمار فيجب أن نفرق بين حالتين :

الأولى : ما سقى بالسماء أى بماء المطر فسعر الزكاة هنا ١٠٪ أى نأخذ منه يوم حصاده العشر .

الثانية : ما سقى بالدالية : وهو ما سقى بعمل الإنسان ففيه نصف العشر أى الضريبة هنا ٥٪ من المحصول وفى ذلك مراعاة من الشارع الإسلامى لخصم مقابل للتكاليف عند حساب الضريبة لأن المؤنة تكثر فيما سقى بعزب أو دالية أو ساقية وتقل فيما سقى بالسماء[٢٦] .

٤ - سعر عروض التجارة :

أما سعر زكاة عروض التجارة فهى ربع العشر أى ٢,٥٪ من هذه العروض .

٥ - مقدار زكاة الفطر :

مقدار زكاة الفطر هو صاع من تمر[٢٧] أو صاع من شعير على كل مسلم ، أو ما يوازى ذلك من غالب طعام القوم ويمكن تقدير ثمنه وإخراج الزكاة نقداً .

٦ - الأموال النامية التى جدت فى عصرنا :

ويوجد الآن أموال نامية لم تكن معروفة بالنماء والإستغلال فى عهد النبى والصحابة وفى عصر الاستنباط الفقهى ، ونورد فيما يلى باختصار ما استقر عليه بعض فقهاء العصر[٢٨] من إخضاع هذه الأموال النامية والأوعية المستحدثة لفريضة الزكاة ومقدار ما يجب على هذه الأموال :

أ - الأدوات والآلات الصناعية التى تكون وسيلة استغلال لصاحبها والتى لا تعد كأدوات الحداد أو أدوات النجار الذى يعمل بها ، تكون الزكاة فى غلتها بنسبة العشر من صافى الربح قياساً على زكاة الزروع والثمار .

---

(٢٦) ابن الهمام - المرجع السابق - جـ ٢ ص ٥ .

(٢٧) الشيخ خليل اسحق المالكى جواهر الاكليل - دار احياء الكتب العربية - الحلبى - ١٣٣٢ هـ - جـ ١ ص ١٤٢ وما بعدها .

(٢٨) فضيلة الشيخ محمد ابو زهرة ، وفضيلة الشيخ عبد الوهاب خلاف ، وفضيلة الشيخ عبد الرحمن حسن - حلقة الدراسات الاجتماعية التى عقدتها الجامعة العربية مؤتمر دمشق فى ديسمبر سنة ١٩٥٢ مطبوعات جامعة الدول العربية ص ٢٤٠ وما بعدها بتصرف .

- فضيلة الشيخ محمد أبو زهرة الزكاة الأموال النامية التى حدت فى هذه العصور المؤتمر الثانى لمجمع البحوث الاسلاميه سنة ١٣٨٥ هـ ١٩٦٥ م .

ب - الأوراق المالية والأسهم والسندات إذا أخذت للاتجار والكسب تعتبر من عروض التجارة أى ما يأخذ منها ٢٫٥٪ .

جـ - إذا جمع من كسب العمل والمهن الحرة ما يساوى نصاب الزكاة وحال عليه الحول ، يأخذ منه زكاة النقد أى ٢٫٥٪ .

د - إيرادات العقارات المبنية والأماكن المستغلة ، فبعد أن إمتد العمران وشيدت العمائر للاستغلال وصارت تدر فى معظم الأحيان أضعاف ما تدره الأرض فكان من المصلحة أن تؤخذ منها زكاة الأموال كالأراضى الزراعية إذ لا فرق بين مالك تجبى إليه غلات أرضه الزراعية كل عام ومالك تجبى إليه غلات عماراته كل شهر أو سنة ، فلو أوجبنا الزكاة فى الأراضى الزراعية ورفعناها عن المستغلات العقارية الأخرى لكان تفريقاً بين متماثلين ، ولكان ذلك ظلماً على ملاك الأراضى الزراعية .

خامساً : تحصيل الزكاة

يشتمل بحثنا على أمرين :

١ - أن الزكاة حق واجب .

٢ - يقوم ولى الأمر بجبايته بنفسه أو بمن ينوب عنه .

الزكاة حق واجب على الأغنياء فى أموالهم وليست تبرعاً أو إحساناً أو إعانة تمنح منهم للفقراء والمحتاجين لقوله تعالى : « **وآت ذا القربى حقه والمسكين وابن السبيل** »(٢٩) ولقوله : « **والذين فى أموالهم حق معلوم للسائل والمحروم** »(٣٠) فالزكاة حق إلزامى وفريضة إجبارية (**وآتوا الزكاة**)(٣١) أمر الله الحاكم بأخذها من أموال المكلفين وذلك فى قوله تعالى : « **خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها** »(٣٢) وتنفيذاً لهذا الأمر كان رسول الله يقوم بجمعها ويرسل ولاته وعماله يجمعونها من القبائل التى أسلمت بعيدة عنه ، فقد أرسل رسول الله ﷺ إلى اليمن معاذ بن جبل ليخبرهم بأن الله فرض عليهم صدقة أموالهم تؤخذ من أغنيائهم فترد إلى فقرائهم(٣٣) هذا وقد استعمل الرسول ﷺ

---

(٢٩) سورة الإسراء آية ٢٦ .

(٣٠) سورة المعارج آية ٢٤ ، ٢٥ .

(٣١) سورة البقرة آية ١١٠ .

(٣٢) سورة التوبة آية ١٠٣ .

(٣٣) أبى عبيد الأموال ص ٧٨٣

صحيح البخارى [illegible] ج ٢ ص ١٣٠

الكثير من العمال لجمع الصدقات ومن أشهرهم عمر بن الخطاب وخالد بن سعيد بن العاصي ، وعدى بن حاتم الطائى ، والزبرقان بن بدر التميمى وغيرهم(٣٤) كما بعث علي بن أبى طالب إلى نجران ليجمع صدقاتهم وجزيتهم(٣٥) .

وقد اتبعه فى ذلك أبو بكر وقاتل المرتدين مانعى الزكاة وأرغمهم على إخراج الزكاة المستحقة على أموالهم ، كما بعث عمر عماله على جبايتها وقد قال فى خطبة له بعد توليه الخلافة : « ولكم علىّ أن لا أجبى شيئاً من خراجكم إلا مما أفاء الله عليكم إلا من وجهه ، ولكم علىّ إذا وقع فى يدى الا يخرج منى إلا فى حقه » وهذا تأكد قاطع وواضح وصريح على جبايته للزكاة وصرفها بمعرفته(٣٦) وقد عدد عمر الأموال التى يتولى أئمة المسلمين تحصيلها ووردت بكتاب الله إلى ثلاثة أنواع منها الزكاة فعنه أنه قال : « ان الأموال التى تليها أئمة المسلمين ثلاث وردت بكتاب الله عز وجل » « الفيء والخمس والصدقة »(٣٧) .

فقد كان عمال الدولة المختصين يقومون بتحصيل الزكاة طبقاً لأحكام الشريعة بالنسبة للأموال الظاهرة وهى الزروع والثمار والإبل والبقر والغنم ، أما بالنسبة لزكاة الأموال الباطنة وهى زكاة النقود وعروض التجارة « فكان أصحابها يذهبون بها إلى النبى وواليه أو إلى الخليفتين من بعده »(٣٨) فقد كان الممول يدفع الزكاة طواعية وبدون مطالبة قد لا تؤدى إلى تحصيل الفريضة كاملة حيث أن وعاءها غير ظاهر وغير معلوم ويسهل إخفاؤه عن القائمين بتحصيل الزكاة . أى أن المسلمين كانوا يقومون بدفع الزكاة من واقع إقرارهم بما لديهم من أموال وكان ولى الأمر يعتمد على عقيدة المسلم — التى تدعوه إلى تأدية ما عليه من فريضة وإلى البذل والإنفاق — فى صحة ما يقوم بسداده من زكاة أى بصحة ما يقدمه من إقرار فقد كان المسلمون حريصون كل الحرص على سداد زكاة جميع أموالهم الظاهرة والباطنة بطريقة تتفق وأحكام الشريعة دون أن يحثهم أحد على ذلك إلا وازع العقيدة الدينية وفى ذلك تفصيلات كثيرة فى كتب الفقه .

ولكن رأى عثمان بن عفان حينما كثرت الأموال فى بيت المال أن يجمع زكاة الأموال الظاهرة ويترك الناس يؤدون زكاة الأموال الباطنة ، وبهذا فوض عثمان أصحاب الأموال

(٣٤) عبد الحى الكتانى نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الادارية — الناشر حسن جعنا — بيروت جـ ١ ص ٣١٦ .
(٣٥) ابن الأثير الكامل فى التاريخ المطبعة المنيرية — ١٣٤٨ هـ — ص ٢٠٥ .
(٣٦) عبد الرازق نوفل فريضة الزكاة كتاب الشعب سنة ١٩٧٠ — ص ٣٣ .
(٣٧) أبو عبيد المرجع السابق ص ٢٥ .
(٣٨) محمد أبو زهرة الزكاة البحث السابق .

الباطنة بأن يؤدوا زكاتها بأنفسهم وهذا التفويض من قبيل الإنابة ، فمن المعلوم أنه إذا ثبت لدى ولى الأمر أن جماعة من المسلمين لا يؤدون هذه الزكاة أجبرهم على الأداء[٣٩] لأنها فريضة إلزامية وركن من أركان الإسلام يكفر جاحدها ، فإن عثمان اكتفى بأن تقوم أجهزة الدولة بتحصيل زكاة الأموال الظاهرة وترك زكاة الأموال الباطنة ليخرجها أصحابها فى مصارفها التى حددتها الشريعة . وقد بين لنا ذلك الماوردى فى قوله « ليس لوالى الصدقات نظر فى زكاة المال الباطن وأربابه أحق بإخراج زكاته منه إلا أن يبذلها أرباب الأموال طوعاً فيقبلها منهم ويكون فى تفريقها عوناً لهم ، ونظرهُ مختص بزكاة الأموال الظاهرة يؤمر أرباب الأموال بدفعها إليه[٤٠] .

ويتضح لنا أن تحصيل الزكاة حق ثابت لولى الأمر أو من ينيبه ، وقد كان العاملون على الزكاة يحددون وعاء الضريبة بطريقة مباشرة ويقومون بتحصيل الضريبة طبقاً للأسعار التى حددتها أحكام الشريعة هذا فيما يتعلق بالأموال الظاهرة من الزروع والثمار والإبل والبقر والغنم ، أما زكاة الأموال الباطنة من النقود وعروض التجارة فكان أصحابها يدفعون مقدار الزكاة طبقاً لإقراراتهم ويحملونها إلى ولى الأمر أو يقومون بصرفها بمعرفتهم فى مصارفها التى حددتها الشريعة نيابة عن ولى الأمر إلا فى بعض الحالات الاستثنائية والتى تظهر فيها الأموال الباطنة كأن يمر بها على العمال المختصين بتحصيل الزكاة (العاشر) فيأخذ منهم زكاة هذه الأموال إذا لم يثبتوا أنهم قاموا بدفعها[٤١] ويمكن القياس على ذلك أن الأموال التى تودع فى البنوك وصناديق التوفير أو تكون أسهماً فى شركات أو حصصاً فى رأسمالها فإن هذه الأموال تخرج من الخفاء إلى العلانية وتصبح ظاهرة .

وفى جميع أنواع الزكاة السابقة لا يجب أن يأخذ العامل عليها أفضل أنواع الأموال ولا أقلها جودة وإنما يأخذ وسط المال[٤٢] وذلك لقوله عليه السلام : « **لا تأخذوا من حرزات أموال الناس أى كرائهما وخذوا من حواشى أموالهم أى أوساطها** »

كما لا يجوز للممول أن يدفع بأردأ ما عنده من الأموال بل يجب عليه أن يقدم الطيب

---

(٣٩) محمد أبو زهرة - التكافل الاجتماعى ص ٨٠ .
محمد أبو زهرة - البحث السابق .

(٤٠) ابى الحسن على بن محمد بن حبيب الماوردى الاحكام السلطانية والولايات الدينية الحلبى الطبعة الثانية ١٣٨٦ هـ ١٩٦٦ م ص ١١٣ .
أنظر أيضا نفس المعنى لأبى عبيد الأموال ص ٧٥٨ .

(٤١) الشيخ محمد أبو زهرة الزكاة البحث السابق .

(٤٢) ابن الهمام المرجع السابق جـ ١ ص ٥٠١ .
أبو عبيد المرجع السابق ص ٦٨١

لقوله تعالى : « **وأنفقوا من طيبات ما كسبتم** » ولقوله جل شأنه : « **ولا تيمموا الخبيث منه تنفقون** » ليس هذا فحسب بل حث الرسول على حسن معاملة جامع الصدقة حتى يؤدى عمله وينصرف وهو راضى فقال ﷺ : « **لا يصدر المصدق عنكم إلا وهو راضى** »(٤٣) كما يجب على الممولين أن يظهروا جميع أموالهم ولا يخفوا منها شيئاً فعن أبى هريرة وعبد الله بن ثابت الأنصارى أنهما قالا : « ان حقاً على الناس إذا قدم عليهم المصدق أن يرحبوا به ، ويخبروه بأموالهم كلها ، ولا يخفوا عنه شيئاً فإن عدل فسبيل ذلك ، وإن كان غير ذلك واعتدى لم يضر إلا نفسه وسيخلف الله لهم »(٤٤) .

وهكذا نتبين مما سبق أن الزكاة فريضة إجبارية تقوم الدولة بتحصيلها وقد دلت سيرة السلف الصالح على أنهم كانوا يدفعون زكاة أموالهم إلى الدولة وإن وعاءها شمل جميع الأموال النامية فى الدولة الإسلامية وهو يتسع ليشمل جميع الأموال النامية فى عصرنا الحالى ، ويخضع لها الجميع دون تمييز بين فرد وآخر أو بين طبقة وأخرى ، بل هى فريضة عامة يتحملها كل قادر على الدفع ، فالزكاة فرضت وفقاً لمقدرة الممولين التكليفية ، وتحقق المساواة الكاملة فى المعاملة بين هؤلاء الممولين الذين تتساوى مقدرتهم على الدفع ، فلا يخضع للزكاة الحد الأدنى اللازم للمعيشة ، أى لا يأخذ الزكاة إلا إذا بلغ المال نصاباً معيناً كما تحقق أسعارها التصاعدية وتميزها بين الأنواع المختلفة من الأموال العدالة وحسن توزيع الدخول وتقليل الفوارق بين الطبقات وذلك لأنها تأخذ من الأغنياء وترد على الفقراء فالزكاة تستند إلى فكرة التكافل الاجتماعى بهدف إشباع الحاجات العامة ولتحقيق أهداف إجتماعية كما أن لها أهداف اقتصادية كمحاربة الاكتناز ففرض الزكاة على رؤوس الأموال المعطلة كوسيلة تحفز أصحابها على إنماء هذه الأموال والارتفاع بمستوى النشاط الاقتصادى ، كما سبق التشريع المالى الإسلامى الكثير من القوانين الوضعية التى مازال ناتج الاستغلال الزراعى بها فى منأ عن الضريبة كما فى جمهورية مصر العربية ، تلك الضريبة التى يصفها علماء المالية والاقتصاد بأنها تضطلع بدور رئيسى أظهرته التجارب المختلفة فهى أداة لزيادة إنتاج القطاع الزراعى (فى التنمية) ورفع إنتاجيته والتوسع فى إستثماراته وحسن توجيهها وأسلوب للحد من استهلاك هذا القطاع وتوفير الفائض للقطاعات الأخرى وتجميع الأموال اللازمة للتنمية(٤٥) .

(٤٣) ابو عبيد – المرجع السابق – ص ٥٥٧ .

(٤٤) ابو عبيد المرجع السابق – ص ٥٥٨ .

- الاموال النامية يقصد بها الأموال النامية المدرة للدخل أو تلك المفترض فيها النماء كالأموال المكتنزة .

(٤٥) الدكتور عبد الكريم صادق بركات – محاضرات فى السياسة الضريبية – مؤسسة شباب الجامعة سنة ١٩٧٣ – ص ٤٣ .

ويمكن أن نقرر أن الزكاة شبيهة بالضريبة الشخصية فى النظم المالية الحديثة تلك التى تفرض على مجموع دخول الأشخاص الطبيعيين ، كما أن الزكاة تميز فى المعاملة بين أنواع الأموال وتتخير الأساليب الملائمة للتقدير والجباية مع مراعاة لظروف الممول[٤٦] .

المبحث الثانى – الخـــراج

نتناول فى هذا المبحث ماهية الخراج وكيف نشأ ووعاء هذه الضريبة ومقدارها .

أولا : ماهية الخراج وكيف نشأ :

الخراج فى لغة العرب : هو الكراء والغلة[٤٧] .

والخراج فى اصطلاح الفقهاء : هو ما وضع على رقاب الأرض من حقوق تؤدى عنها ، والخراج بخلاف العشور التى تفرض على انتاج الأرض – وما يقابله عندنا الآن ما نطلق عليه الضريبة العقارية على الأراضى الزراعية أو ضريبة الأطيان (أو ما نسميه بالأموال الأميرية)[٤٨] وأول من وضع الخراج فى الإسلام هو عمر بن الخطاب عندما رأى عدم قسمة الأرضين بين من افتتحها[٤٩] ووضع الخراج عليها وكان الخراج من أكبر

(٤٦) هذا الاجمال سنفصله فى الدراسة المقارنة بين ايرادات الدولة فى الاسلام وايرادات الدولة الحديثة .

(٤٧) أبو عبيد - المرجع السابق ص ١٠٤ .
- الماوردى - المرجع السابق ص ١٤٦ .

(٤٨) الدكتور عبد الكريم صادق بركات والدكتور حامد عبد المجيد دراز النظم الضريبية مؤسسة شباب الجامعة سنة ١٩٧٤ الجزء الأول ص ١٠٩ .
دكتور حامد دراز مذكرات فى الضرائب العقارية مؤسسة شباب الجامعة سنه ١٩٧١ .
دكتور دلاور على مذكرات فى النظام الضريبى مؤسسة المطبوعات الحديثة سنة ١٩٦٠ - ص ٢١ ، ٢٢ .

(٤٩) أبو يوسف الخراج المرجع السابق ص ٢٤ ، ٢٨ .
- يحيى بن آدم الخراج - طبع فى مدينة ليدن المحروسة بمطبعة بريل - سنة ١٨٩٥ ص ٩
دكتور حسن ابراهيم حسن ودكتور على ابراهيم حسن - النظم الاسلامية مكتبة النهضة المصرية الطبعة الرابعة سة ١٩٧٠ - ص ٢٣٩ .
دكتور حسن ابراهيم حسن تاريخ الاسلام مكتبة النهضة المصرية الطبعة الخامسة سنة ١٩٥٩ حـ ١ ص ٤٦١ .
الدكتور محمد ضياء الدين الريس الخراج والنظم المالية للدولة الاسلاميه دار المعارف بمصر الطبعه الثالثة سنه ١٩٦٩ ص ١١٤ .
فضيلة الشيخ عبد الرحمن حسن الموارد المالية فى الاسلام المؤتمر الأول لمجمع البحوث الاسلاميه الأزهر ١٣٨٣ هـ ١٩٦٤ م

موارد الدولة وأهم ما يجبى من غير المؤمنين[٥٠] حيث اتسعت فتوحات وكثرت الأرض الخراجية .

ثانياً : وعاء ضريبة الخـــراج :

هى الأراضى الزراعية التى يوضع عليها الخراج ويمكن تقسيمها إلى قسمين رئيسيين هما :

القسم الأول :

أرض افتتحت صلحاً على خراج معلوم فأهلها ملزمون بما صولحوا عليه يؤدونه إلى المسلمين ، لا يلزمهم أكثر منه[٥١] وقد قسم الماوردى هذه الأرض إلى نوعين[٥٢] :

١ – ما خلا عنه أهله بغير قتال فتصير وقفاً على مصالح المسلمين ويضرب عليها الخراج ويكون أجره لا يتغير باسلام ولا ذمة ولا يجوز بيع رقابها .

٢ – ما أقام فيه أهله وصولحوا على إقراره فى أيديهم بخراج يضرب عليهم فهذا أيضاً على نوعين :

أ – أن ينزلوا عن ملكيتها للمسلمين فتصير كالنوع الأول ، ويكون الخراج المفروض عليهم أجرة لا تسقط بإسلامهم ولا يجوز لهم بيع رقابها .

ب – ما أقاموا عليه واستبقوه من أراضيهم يملكون رقابها ويصالحون عنها بخراج يوضع عليها فهذا الخراج جزية تؤخذ منهم ما أقاموا على شركهم وتسقط عنهم بإسلامهم ويجوز لهم بيع هذه الأرض لمن شاءوا من المسلمين أو من أهل الذمة فإن تبايعوها فيما بينهم كانت على حكمها فى الخراج وان بيعت لمسلم سقط عنها خراجها .

---

(٥٠) دكتور فيليب متى وآخرين – تاريخ العرب (مطول) دار الكشافة للنشر والطباعة والتوزيع – الجزء الأول طبع سنة ١٩٤٩ ص ٢٢٧ – الجزء الثانى طبع سنة ١٩٥١ – ص ٣٩٦ .

(٥١) يحيى بن آدم القرشى – المرجع السابق – ص ٦ .
ابو عبيد – المرجع السابق ص ٧٧ .

(٥٢) الماوردى – المرجع السابق - ص ١٤٧ ومابعدها .

القسم الثانى : الأراضى التى فتحت قهراً :

أى الأراضى التى فتحها المسلمون بالحرب فقد اختلف الفقهاء فى حكمها فقال بعضهم هى غنيمة فتخمس وتقسم فيكون أربعة أخماسها للفاتحين ويكون الخمس الباقى لمن سمى الله فى كتابه ، وقال بعضهم بل حكمها والنظر فيها إلى الأمام إن رأى أن يجعلها غنيمة فيخمسها ويقسمها كما فعل رسول الله ﷺ بخيبر فذلك له ، وإن رأى أن يجعلها فيئاً فلا يخمسها ولا يقسمها ولكن تكون موقوفة على المسلمين عامة كما صنع عمر بالسواد(٥٣) وعلى هذه الأرض وضع ضريبة الخراج . وهذه الأرض الخراجية التى فتحت عنوة إذا أسلم أهلها فإن الخراج لا يسقط بإسلامهم فمن أسلم منهم فله الخيار فى أرضه إن شاء أقام فيها يؤدى عنها ما كانت تؤدى – وإن شاء تركها فيأخذها الامام مع ما فى يديه ، وعن عمر بن الخطاب حين قال له رجل أسلمت فضع عن أرضى الخراج فقال له عمر : « إن أرضك أخذت عنوة فهذا غير ما صولحوا عليه(٥٤) وعن عمر بن عبد العزيز أنه قال من أسلم من أهل الأرض فله ما أسلم عليه من أهل أو مال فأما داره وأرضه فإنها فى فىء الله عز وجل على المسلمين – فالخراج هنا بمثابة ضريبة عينية لا تأخذ فى الاعتبار شخص المكلف بعد فرضها على هذه الأرض التى فتحت عنوة لذلك فإنه يكره شراء المسلم لهذه الأرض وذلك حتى يستمر خراج هذه الأرض مورداً من موارد بيت المال فهو فىء للمسلمين كما أنه لا يليق بالمسلمين دفع الخراج المفروض على هذه الأرض كأهل الذمة . فقد نهى عمر بن الخطاب عن شرائها من الذميين(٥٥) ونهى عن ذلك أيضاً على بن أبى طالب وابن عباس وقد تتابعت الآثار بكراهية شراء أرض الخراج .

---

(٥٣) ابو عبيد – المرجع السابق – ص ٨٢ .
(٥٤) يحيى بن آدم – المرجع السابق – ص ٨ ، ص ٣٣ ، ص ٤٤ .
(٥٥) أبو عبيد – المرجع السابق – ص ١١٠ .
- يحيى بن آدم – المرجع السابق – ص ٣٩ .
« فقد اشترى عتبة بن فرقد أرضاً من أرض الخراج ثم أتى عمر فأخبره فقال ممن اشتريتها .
قال : من أهلها
قال : فهؤلاء أهلها – للمسلمين – ابعتموه شيئاً .
قالوا : لا
قال عمر : فاذهب فاطلب مالك حيث وضعته أو قال فارددها على من اشتريتها منه وخذ مالك .

ثالثا : مقدار الخراج أو سعره :

بعد أن حددنا وعاء ضريبة الخراج فإنه يجب أن نوضح أساليب تقدير هذا الوعاء ثم كيف حدد سعر الخراج .

١ - أسلوب تقدير الوعاء :

فقد أرسل عمر بن الخطاب عثمان بن حنيف وكان ذو خبرة بمساحة الأرض وبعث معه حذيفة بن اليمان مشرفاً عليه وأمرهما بمساحة وتقدير الخراج بدقة وفقاً لما تحتمله الأرض(٥٦) .

٢ - أما عن أسعار ضريبة الخراج فقد فرض عمر بن الخطاب على بعض نواحى سواد العراق على كل جريب(٥٧) من الأرض درهماً وقفيزاً وفى بعض النواحى مثل الكوفة اختلف مقدار الخراج من أرض إلى أخرى حسب المحصول الذى تنتجه أخذاً فى الاعتبار تكاليف زراعة كل صنف(٥٨) ويمكن القول بأن ما تحتمله الأرض من خراج يختلف باختلاف أمور ثلاثة هى :

أ - درجة خصوبة الأرض فيزيد الخراج على الأراضى الجيدة ذات الإنتاج الوفير عنه فى الأراضى غير الخصبة ضعيفة الإنتاج .

ب - نوع المحاصيل المنزرعة بالأرض فمنها ما يرتفع ثمنه ومنها مايقل ثمنه فيكون الخراج بحسبة - أى متمشياً مع قيمة المحصول .

جـ - الطريقة التى تروى بها الأرض فإن ما تلزمه مؤنة فى سقيه لا يتحمل من الخراج مثل ما يتحمله سقى الزرع بالأمطار والسيوح فلابد لواضع الخراج من مراعاة(٥٩) إختلاف الأرضين واختلاف الزروع واختلاف السقى ليعلم ما تحتمله الأرض من ضريبة من غير زيادة تجحف بأهل الخراج ولا نقصان يضر بأهل الفيء ولا يجعل قيمة الخراج غاية ما تتحمله الأرض ليجعل فائض لأرباب الأرض وعن على بن أبى طالب قال « انا أمرنا أن نأخذ منهم العفو يعنى الفضل »(٦٠) .

---

(٥٦) الدكتور محمد ضياء الدين الريس - المرجع السابق - ص ١١٨ .
- ابن الهمام - المرجع السابق - جـ ٤ - ص ٣٦٢ .

(٥٧) الجريب : نوع من المساحة كالقيراط فى مصر .

(٥٨) ابن الهمام - المرجع السابق جـ ٤ - ص ٣٦١ حتى ص ٣٦٤ .

(٥٩) عبد الرحمن حسن - البحث السابق .

(٦٠) يحيى بن آدم - الخراج - ص ٥٤ .

والخراج بعد ربطه واجب الأداء ولا يتكرر بتكرر المحاصيل فى السنة الواحدة .

الإعفاء من الضريبـــة :

فضلًا عن القواعد السابقة التى تراعى فيها العدالة ومراعاة المقدرة التكليفية فإنه يعفى من الضريبة الأراضى[61] التى أصابها الفيضان أو انقطع عنها الماء مما أتلف الزرع أو أصابته آفة قضت عليه فلا خراج على هذه الأرض لأنه فات التمكن من الزراعة وهو النماء التقديرى المعتبر فى الخراج .

وان عطلها صاحبها فعليه أداء الضريبة لأن التمكن كان ثابتاً وهو الذى فوته وحتى لا يلجأ إلى ذلك الذميون لتفويت الخراج على المسلمين ولكن إذا حدثت ظروف أدت إلى عجز المكلف عن الدفع فإن الضريبة تخفض عنه .

ويتبين مما سبق أن الخراج ضريبة عينية على الأراضى الزراعية فرضت دون النظر إلى شخص الممول ولكن بأسعار تتحملها الأراضى المفروضة عليها وتترك فائض – كما أنها تراعى ظروف الممول الشخصية بما تتضمنه من إعفاءات بإدخال على هذه الضريبة العينية بعض عناصر التشخيص .

المبحث الثالث – فى الجزيـــة

الجزية هى ضريبة تفرض على رؤوس أهل الذمة ولا توضع على عبدة الأوثان من العرب ولا المرتدين لأن هؤلاء لا يقبل منهم غير الإسلام ، ودليل وجوبها قوله تعالى :[62]

« قاتلوا الذين لا يؤمنون بالله ولا باليوم الآخر ولا يحرمون ما حرم الله ورسوله ولا يدينون دين الحق من الذين أوتوا الكتاب حتى يعطوا الجزية عن يد وهم صاغرون » .

فالجزية مبلغ معين من المال توضع على رؤوس الكفار وتسقط بالإسلام فمن أسلم[63] فهو حر مسلم ترفع الجزية عن رأسه لقوله عليه الصلاة والسلام : « **ليس على مسلم جزية** » .

(٦١) ابن الهمام - المرجع السابق - جـ ٤ ص ٣٦٤ .

(٦٢) سورة التوبة آية ٢٩ .

(٦٣) انظر يحيى بن آدم ص ٨٠٧ .
ابن الهمام جـ ٤ ص ٣٧٤ .
أبو عبيد الأموال ص ٦٦ .

الأشخاص الخاضعين الخاضعين لضريبة الجزية :

تؤخذ ضريبة الجزية من الذميين ويشترط لذلك أن تكون دخل الذمى من مصدر غير محرم فى الإسلام(٦٤) ولا تجب الجزية إلا على الرجال الأحرار العقلاء فلا تجب على امرأة ولا صبى ولا مجنون ولا عبد(٦٥) .

مقــدار الجزيـــة :

الجزية نوعان(٦٦) :

١ – جزية توضع بالتراضى والصلح فتقدر الضريبة فى هذه الحالة بحسب ما يقع عليه هذا الاتفاق .

٢ – ضريبة يضعها الامام على الكفار الذين غلبهم وأقرهم على أموالهم .

وقد اختلف فى مقدار هذه الجزية فقد ذكر(٦٧) عن النبى ﷺ أنه وضع الجزية ديناراً فى السنة على كل حالم، كما أن عمر بن الخطاب وضع(٦٨) الجزية على رؤوس أهل الذمة ثمانية وأربعين ، وأربعة وعشرين ، واثنى عشر ولا يوضع عليهم أكثر من ذلك ومن يعجز منهم يخفف عنه . وذهب الامام أبو حنيفة إلى تصنيف الذميين إلى ثلاثة أصناف(٦٩) :

١ – أغنياء يؤخذ منهم ثمانية وأربعون درهماً .

٢ – أوساط يؤخذ منهم أربعة وعشرون درهماً .

٣ – فقراء يؤخذ منهم اثنا عشر درهماً .

فجعل الإمام أبو حنيفة ضريبة الجزية مقدرة ولا يجوز للإمام الاجتهاد فى تقدير أسعارها ولكن الإمام مالك قال بأن تحديد أسعار الجزية متروك للإمام .

وانه يتضح أن ضريبة الجزية ضريبة شخصية يراعى عند فرضها ظروف الممول الشخصية بمعنى مراعاة المقدرة التكليفية للممول والتى تنعكس فى درجة ثرائه .

---

(٦٤) الأمام الغزالى – احياء علوم الدين – ص ٨٨٥ .

(٦٥) الماوردى – الأحكام السلطانية – ص ١٤٤ .

(٦٦) ابن الهمام – شرح فتح القدير – المرجع السابق – جـ ٤ – ص ٣٦٨ .

(٦٧) أبو عبيد المرجع السابق – ص ٥٧ .

– يحيى بن آدم – المرجع السابق – ص ٥١ .

(٦٨) يحيى بن آدم – المرجع السابق – ص ٩ .

(٦٩) الماوردى – المرجع السابق – ص ١٤٤ .

كيفية تحصيل الضريبـة :

ذكر ابن الهمام(٧٠) أن ضريبة الجزية تحصل على النحو التالى :

١ - يؤخذ من الأغنياء فى كل شهر أربعة دراهم .

٢ - يؤخذ من متوسطى الحال فى كل شهر درهمين .

٣ - يؤخذ من الفقراء فى كل شهر درهماً .

فضريبة الجزية سنوية السعر شهرية التحصيل أى أنها تحصل على أقساط شهرية .

عدالة ضريبة الخراج والجزية :

كانت ضريبة الخراج والجزية توضع بحيث لا يكلف الذميون فوق طاقتهم فقد كان الإمام يراعى مقدرة المكلف على الدفع فإن عجز خفف عنه أو أسقط عنه الضريبة . فقد روى نافع عن ابن عمر قال(٧١) كان آخر ما تكلم به النبى ﷺ أن قال : « **احفظونى فى ذمتى** » وقد روى عن الرسول ﷺ أنه قال :(٧٢) « **من ظلم معاهداً أو كلفه فوق طاقته فأنا حجيجه إلى يوم القيامة** » وقد أوصى عمر بن الخطاب حين طعن قال : « أوصى الخليفة من بعدى بذمة رسول الله ﷺ أن يوفى لهم بعهدهم ، وقد أجرى(٧٣) عمر على شيخ منهم (أى من الذميين) من بيت المال وذلك أنه مر به شيخ وهو يسأل على الأبواب وفعل ذلك عمر بن عبد العزيز أيضاً . كما أنه عندما بعث على بن أبى طالب عامله لتحصيل الخراج والجزية من الذميين فقال له(٧٤) لا تضربن رجلاً سوطاً فى جباية درهم ولا تبيعن لهم رزقاً ولا كسوة شتاء ولا صيف ولا دابة يعتملون عليها ولا تقيمن رجل قائماً فى طلب درهم ثم قال إنا أمرنا أن نأخذ منهم العفو يعنى الفضل » .

ويتضح لنا مما تقدم أن الجزية ضريبة تراعى مقدرة المكلف على الدفع فإن التشريع المالى والإسلامى يضع حدوداً لهذه المقدرة بحيث لا يجيز جبر المكلف على بيع الضروريات حتى يصبح قادراً على دفع مبلغ الضريبة كما خفض فئات الضريبة على الطبقات الفقيرة وتسهيلاً لسدادها وتخفيفاً لعبء هذه الضريبة جعلها تسدد على أقساط شهرية كما يبين لنا مدى سماحة الإسلام دين ودولة مع أهل الأديان الأخرى ومدى الرفق على أهل الجزية ، بإعفاء من يعجز منهم عن الكسب من أداء الضريبة ، بل ويقرر له راتب من بيت مال المسلمين .

(٧٠) ابن الهمام المرجع السابق جـ ٤ ص ٣٦٨

(٧١) الماوردى المرجع السابق ص ١٤٣

(٧٢) يحيى بن آدم المرجع السابق ص ٥٤

(٧٣) [illegible] الأموال ص ٥٨

(٧٤) يحيى بن آدم المرجع السابق ص ٥٤

المبحث الرابع – فى عشور التجـارة

تتضمن موارد الدولة الإسلامية ما يحصل من ضرائب على بضائع تجار الكفار التى يقدمون بها من دار الحرب إلى البلاد الإسلامية ، وعلى بضائع تجار أهل الذمة وهذه الضريبة تسمى بالعشور وأول من وضعها فى الإسلام عمر بن الخطاب . وكان يقوم بتحصيلها عامل مختص يسمى العاشر .

مقدار الضريبة وكيفية تحصيلها :

يأخذ العاشر من أهل الذمة نصف العشر ومن أهل الحرب العشر من كل ما يمرون به على العاشر وكان للتجارة وبلغ قيمة ذلك مائتى درهم فصاعداً أخذ منه العشر وإن كانت قيمة ذلك أقل من مائتى درهم لم يؤخذ منه شيء وكذلك إذا بلغت القيمة عشرين مثقالاً(٧٥) .

أما إذا علم العاشر كم يأخذ أهل الحرب من تجار المسلمين إذا مروا ببلادهم ، فإنه يحصل منهم نفس النسبة إذا مروا عليه « فإن علم أنهم يأخذون منا ربع العشر أو نصف العشر يأخذ بقدره وإن كانوا يأخذون الكل لا نأخذ الكل لأنه غدر ، وإن كانوا لا يأخذون أصلًا لا نأخذ »(٧٦) فالعاشر كان يقوم بتقدير الضريبة على قيمة ما يمر به تجار أهل الذمة أو تجار أهل الحرب من أموال للتجارة بشرط أن تبلغ القيمة النصاب وهو مائتى درهم أو عشرين مثقالًا . وكان يتم تحصيل الضريبة وفقاً للنسب الآتية :

١ – ٥٪ من أموال تجارة أهل الذمة .
٢ – ١٠٪ من أموال تجارة أهل الحرب .
٣ – معاملة تجار أهل الحرب بالمثل فيأخذ منهم نفس النسب التى يحصلونها من تجار المسلمين إذا مروا ببلادهم – ولكن إذا كانوا يصادرون ويستولون على تجارة المسلمين إذا مرت ببلادهم فإن التشريع المالى الإسلامى لا يجاريهم فى هذا وا[illegible] ذلك غدر ويحصل منهم العشر .

---

(٧٥) أبو يوسف – الخراج – المرجع السابق – ص ١٣٢ .
– ابن تيمية – السياسة الشرعية – المرجع السابق – ص ٤٠ .
(٧٦) ابن الهمام – جـ ١ – ص ٥٣٤ .

٤ - تضاعف أسعار الضريبة على الخمر والخنازير : يعد الخمر والخنازير مالاً إذا امتلكه أهل الذمة لذلك إذا مروا به على العاشر قُوم عليهم وأخذت منهم الضريبة . فقد ذكر يحيى بن آدم القرشي فى كتاب الخراج[٧٧] عن إبراهيم ان فى أموال أهل الذمة نصف العشر وفى الخمر العشر ، وقال يحيى : قال الحسن بن صالح يقوم عليهم العاشر الخمر والخنازير إذا اتجروا فيها ويأخذ عشورها من القيمة أن يضاعف أسعار الضريبة على الخمر والخنازير - ولكن أبا يوسف لم يقل بمضاعفة الضريبة[٧٨] بل ذكر أنه إذا مر أهل الذمة على العاشر بخمر أو خنازير قوم ذلك على أهل الذمة يقومه أهل الذمة ثم يأخذ منهم نصف العشر ، وكذلك أهل الحرب إذا مروا بالخنازير والخمور فإن ذلك يقوم عليهم ثم يؤخذ منهم العشر .

٥ - تحصل الضريبة مرة واحدة فى السنة حتى ولو مر صاحب المال على العاشر أكثر من مرة ما لم[٧٩] يخرج من حدود الدولة الإسلامية إلى البلاد المجاورة (أرض الحرب) فإن خرج ثم عاد ولو بنفس التجارة تحصل منه الضريبة على الأموال التى أتى بها ، وذلك لأنه عندما يرجع فإنه يرجع بأمان جديد[٨٠] ، كأن ما يدفع من عشور هو مقابل لما يتمتع به الذمى فى دار الإسلام من حقوق[٨١] .

عدالة تقدير الضريبــة :

كان العاشر يقوم البضائع المارة عليه بعدالة تامة وبدون زيادة على صاحب المال أو نقصان لحق الدولة ، ويخير الممول بين أن يبيع له بهذه القيمة أو أن تدفع الضريبة وفقاً لذلك ، وفى عدالة مطلقة فقد روى زياد بن حدير[٨٢] أنه مر عليه رجل ذمى ومعه فرس فقومها بعشرين ألفاً ، فقال : اعطنى الفرس وخذ منه تسعة عشر ألفاً أو امسك الفرس وأعطنى ألفاً ، قال : فأعطاه ألفاً وأمسك الفرس .

---

(٧٧) حيى بن آدم المرجع السابق ص ٤٩ .
(٧٨) أبو يوسف المرجع السابق ص ١٣٣ .
(٧٩) حيى بن آدم الخراج ص ٤٩ .
(٨٠) ابن الهمام جـ ١ ص ٥٣٥ .
(٨١) الدكتور محمد طلعت الغنيمي الأحكام العامة فى قانون الأمم دراسة فى كل من الفكر العربى والاشتراكى والاسلامى (قانون الاسلام) منشأة المعارف بالاسكندرية سنة ١٩٧٠ ص ٩٢٣ المفهوم القانونى للمدة
(٨٢) أبو يوسف المرجع السابق ص ١٣٦ .

هذا يدل على عدالة تقدير الضرائب الجمركية فى الدولة الإسلامية التى اتخذت القيمة أساساً لفرضها ولم تفرض الضريبة على أساس النوع كما طبقت قاعدة المعاملة بالمثل ووضع حد أدنى للإعفاء من الضريبة تشجيعاً للتجارة بين الدولة الإسلامية والبلاد المجاورة لها وهذه هى أحدث المبادىء التى تسود نظام الضرائب الجمركية فى العصر الحديث كما لم يلجأ العاشر إلى تفتيش التجار كما هو متبع الآن فى بعض المناطق الجمركية فقد نهى عمر بن الخطاب عن ذلك ، وعن زياد بن حدير قال :[83] أول من بعث عمر بن الخطاب رضى الله تعالى عنه على العشور أنا قال : فأمرنى أن لا أفتش أحداً .

ويتضح لنا أن عشور التجارة هى ما نطلق عليه الآن الضرائب الجمركية ، وهى ضريبة عينية لا تراعى شخص المكلف كما أنها كانت ضريبة قيمية تفرض على أساس نسبة مئوية معينة من قيمة السلعة ولا تختلف من سلعة إلى أخرى ، إلا على الخمور والخنازير فإنها تضاعف لغرض دينى وهو الحد من دخول هذه الأصناف المحرمة والتى لا يستعملها المسلمون ، وعلى العموم فإن هذه الضرائب الجمركية التى فرضت فى عهد عمر بن الخطاب لم تكن أداة للحماية حيث لم تكن فى الدولة الإسلامية فى ذلك الوقت من الصناعات ما يتطلب فرض ضرائب حامية بل كانت الضريبة مساهمة فى نفقات إقامة الأمن الداخلى الذى يتمتعون به دافعى هذه الضريبة داخل أرض الإسلام .

المبحث الخامس – فى الغنـــائم

تكون الغنائم أحد موارد بيت المال ، ويقصد بالغنيمة[84] ذلك المال الذى يظفر به المسلمون من الكفار بالقتال ويأخذونه عنوة وقهراً ، وقد بين القرآن الكريم الغنائم

(83) أبو يوسف – المرجع السابق – ص ١٣٥ .

(84) ابن تيمية – السياسة الشرعية – المرجع السابق – ص ٣٢ ومابعدها .

– الماوردى – المرجع السابق – ص ١٣١ ومابعدها .

– أبو عبيد – المرجع السابق – ص ٣٥٨ .

– أبو يوسف – المرجع السابق – ص ١٨ ومابعدها .

– يحيى بن آدم – المرجع السابق – ص ٣ ومابعدها .

– ابن الهمام – المرجع السابق – جـ ٤ – ص ٣٠٣ وما بعدها .

– الأمام الغزالى – أحياء علوم الدين – ص ٨٨٤ .

– القاضى أبو يعلى محمد بن الحسين الفراء الحنبلى – الأحكام السلطانية صححه وعلق عليه محمد حامد الفقى – الطبعة الثانية ١٣٨٦ هـ – ١٩٦٦ م ص ١٣٦ .

– عبد الرحمن حسن – البحث السابق .

– عبد الكريم الخطيب – السياسة المالية فى الاسلام – دار الفكر العربى – سنة ١٩٦١ – ٨٣ .

وما يخص بيت المال منها فى قوله تعالى : « **واعلموا انما غنمتم من شىء فأن لله خُمسه وللرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل** »[٨٥] . فهذا الخمس من الغنيمة هو من موارد بيت المال وما بقى بعد الخمس للمقاتلين من المسلمين يقسم بينهم ، قال رسول الله : الغنيمة لمن شهد الوقعة وقال فى ذلك عمر بن الخطاب : الغنيمة لمن شهد الوقعة وهم الذين شهدوها للقتال قاتلوا أو لم يقاتلوا ويجب قسمتها بينهم بالعدل وفى ذلك تفصيل فى المذاهب فخمس الغنائم من موارد بيت المال أما الأربعة أخماس فليست من موارد بيت مال المسلمين إلا فى حالة الأراضى المفتوحة عنوة فقد يرى الإمام وقفها على المسلمين وعدم تقسيمها وفى هذه الحالة تعتبر جميع إيراداتها من موارد بيت المال .

فقد كان المحاربون فى الدولة الإسلامية مستحقون لأربعة أخماس الغنائم حقاً لهم لأنهم كانوا يتولون الإنفاق على أنفسهم وعتادهم الحربى الذى كانوا يتزودون به من مالهم الخاص . أما الآن فالدولة الإسلامية الحديثة تنفق المبالغ الكبيرة على الشئون الحربية وما يتصل بها من صناعات حربية وتدفع الأجور المجزية والمعاشات السخية للمحاربين . وبناء عليه فإن الدولة الحديثة يتعذر عليها تقسيم الغنائم على النحو السابق[٨٦] وذلك لما تنفقه من مصروفات تتطلبها الحروب الحديثة لا قبل للأفراد بها ، كما أن طبيعة الغنائم قد تختلف فبعض الغنائم قد لا يمكن تقسيمها على المحاربين كالسفن الحربية والطائرات والدبابات والصواريخ والقنابل المتنوعة .

المبحث السادس – الفــىء

الفىء هو المال الذى يؤخذ من الكفار عفواً من غير قتال[٨٧] قال تعالى : « **وما أفاء الله على رسوله منهم فما أوجفتم عليه من خيل ولا ركاب ولكن الله يسلط رسله على من يشاء والله على كل شىء قدير . ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فلله وللرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل كى لا يكون دولة بين الأغنياء منكم** »[٨٨] . فهو كمال الهدنة الذى صولح عليه الكفار كالجزية والخراج وما تركه أهله بدون قتال .

---

(٨٥) سورة الأنفال – الآية ٤١ .

(٨٦) الدكتور محمد عبد الله العربى – الزكاة الاسلامية – مقال بمجلة العربى – العدد ٨٩ – ذو الحجة ١٣٨٥ ابريل ١٩٦٦ .

(٨٧) ابن تيمية – السياسة الشرعية – ص ٣٧ الى ص ٤٢ .
الماوردى المرجع السابق – ص ١٢٦ الى ص ١٣١ .
أبو عبيد الأموال – ص ٢٥

(٨٨) سورة الحشر الآية ٦ ، ٧ .

وان الفيء يكون من موارد الدولة وحقاً لجميع المسلمين[٨٩] فقد جعله الله مورداً من موارد بيت مال المسلمين لسدد حاجاتهم ، « وان الإمام يعطى منه للمقاتلة وللحكام وللولاة وينفق منه فى النوائب التى تنوب المسلمين كبناء القناطر وإصلاح المساجد وغير ذلك ، ولا خمس فى شيء منه وبه قال الجمهور وهو الثابت عن أبى بكر وعمر[٩٠] .

فالفيء مورد من موارد بيت المال وهو من الأموال العامة يصرف جميعه بعد وفاة الرسول فى المصالح العامة وهذا هو رأى الجمهور ، ومن قال بتخميسه فقد قال بصرف سهم النبى فى المصالح العامة للمسلمين .

المبحث السابع – **القـــــروض**

بجانب موارد الدولة الإسلامية السابقة والتى كانت تكفى فى العادة لسد الحاجات العامة للمسلمين ، فقد عرفت النظم المالية الإسلامية نظام التجاء الدولة إلى الافتراض كوسيلة أو مورد غير عادى ، إذا لم تكن موارد الدولة العادية السابقة كافية لتغطية الإنفاق العام والحقوق المالية المتعلقة بسيادة الدولة . فقد ذكر الماوردى[٩١] « فلو اجتمع على بيت المال حقان وضاق عن كل واحد منهما جاز لولى الأمر إذا خاف الفساد أن يقترض على بيت المال ما يصرفه ، كما أنه[٩٢] يجوز التعجيل فى دفع الزكاة لأكثر من سنة لوجود السبب ، فقد عجل رسول الله ﷺ[٩٣] زكاة مال عمه العباس لمدة سنتين وذلك لحاجته إلى المال . ولم ير الأولون بأساً فى التعجيل بدفع الزكاة إذا وجد لها موضعاً .

وغنى عن البيان أن الشريعة الإسلامية تحرم الربا تحريماً شديداً ولا يقر معاملات الأفراد على أساسه وفى هذا اتفاق بين الفقهاء فقال تعالى : « **وأحل الله البيع وحرم الربا** » وقوله : « **الذين يأكلون الربا لا يقومون إلا كما يقوم الذى يتخبطه الشيطان من المس** » – كما لا يقر الإسلام المعاملات المصرفية التى تبنى على الربا أو مانطلق عليه .

---

(٨٩) يحيى بن آدم – المرجع السابق - ص ٥ .
(٩٠) ابن رشد – المرجع السابق – جـ ١ ص ٣٢٥ .
(٩١) الماوردى - الأحكام السلطانية - ص ٢١٥ .
(٩٢) ابن الهمام شرح فتح القدير جـ ١ ص ٥١٨ .
(٩٣) أبو عبيد الأموال ص ٧٧٦ وما بعدها

بالفوائد(٩٤) والله تعالى قد حرم ربا الديون تحريماً باتاً قاطعاً ، لا يساغ لمؤمن أن يحله أو يستحله ، ولكن الذى يهمنا هنا ونحن فى صدر ذكر موارد الدولة الإسلامية هل يحق للدولة استخدام القروض ذات الفوائد ؟ – إذا لم تجد الحكومة فى المال ما يفى بحاجاتها فلها أن تطلب من أهالى البلاد القروض الحسنة بدون فوائد وإذا لم يف ذلك بحاجاتها فلها أن تأمر البنوك بإقراضها بدون فوائد جزءاً من ودائع الأفراد لديها وذلك كحقها فى طلب الخدمة العسكرية الإجبارية من أهالى البلاد ووضع اليد على بيوت الأهالى وسياراتهم عند الحاجة فى الطوارىء(٩٥) وقد يستقيم اقتراح أبو الأعلى المودودى إذا أنشئت بنوك إسلامية لا تقوم على أساس التعامل بالفائدة بل المشاركة فى الأرباح وتتكون رؤوس أموال هذه البنوك من أموال المسلمين الذين يودعونها فيها بدون فوائد ، وتكون مهمتها الاقراض بدون فوائد فتستطيع الحكومات الإسلامية تمويل مشروعاتها من هذه البنوك بدون تحرج ، أما فيما يتعلق بالقروض الخارجية فإن من المقترح(٩٦) إنشاء بنك إسلامى على غرار البنك الدولى للإنشاء والتعمير تشترك فيه جميع شعوب وحكومات الدول الإسلامية وتكون مهمته إقراض الحكومات الإسلامية بدون فوائد لأغراض التنمية .

المبحث الثامن – الموارد الأخــرى

وينقسم هذا المورد إلى نوعين :

أولاً : الأموال التى ليس لها مستحق

فضلًا عن الموارد السابقة فهناك موارد أخرى لبيت مال المسلمين كالأموال التى لا يعلم لها مستحق فكل مال(٩٧) استحقه المسلمون ولم يتعين مالكه منهم فهو من حقوق

---

(٩٤) مصطفى عبد الله الهمشرى الأعمال المصرفية والاسلام - مطبوعات مجمع البحوث الاسلامية الأزهر ١٩٧٣ .

الدكتور محمد عبد الله العربى - النظم الاسلامية -- المرجع السابق ص ١٧١ وما بعدها .

الدكتور احمد محمد عبد العزيز النجار بنوك بلا فوائد كاستراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى الدول الاسلامية -- مجموعة محاضرات بالمملكة العربية السعودية - مطبعة السعادة سنة ١٩٧٢

Shaikh Mahmud Ahmed, Economics of Islam,
(A Comparative Study), Sh. Muhamad Ashraf, Lahore, Pakistan, P.18

(٩٥) أبو الأعلى المودودى الربا دار الفكر الاسلامى دمشق الطبعة الأولى ١٣٧٨ هـ ١٩٥٨ م ص ١٨٢ ومابعدها .

(٩٦) الدكتور عبد الكريم بركات الدكتور حامد دراز المرجع السابق هامش ص ١٩٦

(٩٧) الماوردى المرجع السابق ص ٢١٣

بيت المال ، فإذا قبض صار بالقبض مضافاً إلى حقوق بيت المال سواء أدخل إلى حرزه أو لم يدخل لأن بيت المال عبارة عن الجهة لا عن المكان .

والأموال التى ليس لها مالك معين مثل من مات من المسلمين وليس له وارث معين ، فإذا مات المالك من غير وارث معين انتقلت ملكية المال إلى الدولة(٩٨) وكان من موارد بيت المال وكذلك سائر الأموال الضائعة التى لا يتعين لها مالك كاللقطة(٩٩) والمال المعرض للضياع ولا يعرف صاحبه وكالغصوب والعوارى والودائع التى تعذر معرفة أصحابها(١٠٠) سواء فى ذلك العقار والمنقول .

ومن موارد بيت مال المسلمين أيضاً الأوقاف(١٠١) التى لا متولى لها وذلك على شروط واقفيها إذا عرفت هذه الشروط .

كما كانت تتضمن موارد الدولة الإسلامية الأموال التى يصالح عليها المسلمون أعداءهم وما يهدونه إلى المسلمين .

كما كانت هناك موارد أخرى مثل ما يقوم به ولى الأمر من مصادرة أموال من ينقض العهد من الذميين كما فعل رسول الله ﷺ بيهود خيبر وعمر بن الخطاب فى أهل الذمة الذين نقضوا العهد فى خلافته فضلًا عن ما كان يصادره الإمام من أموال عماله الذين يشك فى تصرفاتهم كما فعل عمر بن الخطاب وعمر بن عبد العزيز من مصادرة أموال أقاربه وعمال من سبقوه من خلفاء بنى أمية(١٠٢) .

ويضاف إلى ذلك إيرادات الدولة من أموالها – إيرادات الدومين – وكان أغلب هذه الإيرادات تتمثل فى إيرادات الأراضى التى تبقى فى يد الحاكم يدبرها لبيت المال ، كما كانت تحصل الدولة على تبرعات يقدمها أغنياء المسلمين كنفقات لتجهيز الجيوش .

---

(٩٨) دكتور مصطفى السباعى – المرجع السابق – ص ٨١ .

(٩٩) ابن رشد – جـ ٢ ص ٢٥٦ .

(١٠٠) ابن تيمية – السياسة الشرعية – ص ٤٠ ، ٤١ .

(١٠١) الأمام الغزالى – أحياء علوم الدين – جـ ٥ – ص ٨٨٤ .

(١٠٢) أبى محمد عبد الله بن عبد الحكيم – سيرة عمر بن عبد العزيز على ما رواه الأمام مالك بن أنس وأصحابه – تصحيح وتعليق أحمد عبيد – المكتبة العربية – الطبعة الأولى ١٣٤٦ هـ – ص ٥٦ وما بعدها .
– آدم متز – الحضارة الاسلامية فى القرن الرابع الهجرى – ترجمة محمد عبد الهادى أبو ريدة – لجنة التأليف والترجمة والنشر – الطبعة الثالثة ١٣٧٧ – ١٩٥٧ م جـ ١ ص ٢٠٢ .

ثانياً : الإنفاق فى سبيل الله

فى المال حق آخر غير الزكاة وعو الإنفاق فى سبيل الله ، وهذا النوع من الإنفاق فريضة الزامية فى أدائها(١٠٣) ، ولكنها اختيارية فى نطاقها أى فى حصتها من مال الفرد غير أن هذا الاختيار ليس مطلقاً بل هو خاضع لظروف المجتمع واحتياجاته ، فإذا أدى الناس هذه الفريضة بحصة لا تفى بمطالب المجتمع كان لولى الأمر أن يحدد المبلغ الواجب تحصيله على ضوء ما تمليه الحاجات الضرورية للمجتمع ثم يقوم بالتحصيل من كل فرد على حسب مقدرته ويساره ، فى ذلك نجد التشريع المالى الإسلامى يأخذ فى بعض الحالات الاستثنائية بأسلوب الضريبة التوزيعية . وهذا الاحتياج هو سند الضرائب التى لولى الأمر أن يفرضها ويجبيها إلى جانب مايجبيه من زكاة . وقد روى عن رسول الله ﷺ أنه قال : « **ان فى المال حقاً سوى الزكاة** » ثم تلا قوله تعالى :(١٠٤) « **ليس البر أن تولوا وجوهكم قبل المشرق والمغرب ، ولكن البر من آمن بالله واليوم الآخر والملائكة والكتاب والنبيين وآتى المال على حبه ذوى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل والسائلين وفى الرقاب ، وأقام الصلاة وآتى الزكاة** » .

فالنص على كل من الإنفاق والزكاة على حدة فى آية واحدة قاطع بأن كليهما يختلف عن الآخر وأنهما فريضتان مختلفتان .

والعديد من الآيات الكريمة تأمر بالإنفاق فى سبيل الله وتجعله أمراً واجباً فقال تعالى : « **وأنفقوا فى سبيل الله ولا تلقوا بأيديكم إلى التهلكة** » وقوله تعالى : « **آمنوا بالله ورسوله وأنفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه** » وقال جل شأنه : « **مثل الذين ينفقون أموالهم فى سبيل الله كمثل حبة أنبتت سبع سنابل فى كل سنبلة مائة حبة والله يضاعف لمن يشاء والله واسع عليم** » .

وقد أجمع المفسرون على أن التعبير (فى سبيل الله ينصرف إلى تحقيق كل ما تتطلبه مصلحة المجتمع على وجه الدوام والاستمرار ، فالإنفاق فى سبيل الله هو تلبية حاجة المجتمع(١٠٥) وتحقيق مصالحه ، فحفظ الأمن وإقامة المشروعات الصناعية والاقتصادية ورعاية شئون الجماعات والأفراد . كل ذلك تطالب به الدولة ولابد من مواجهته من

---

(١٠٣) الدكتور محمد عبد الله العربى الزكاة الاسلامية المقال السابق .

(١٠٤) سورة البقرة ١٧٧ .

(١٠٥) عبد الرازق نوفل فريضة الزكاة ص ٣٧ وما بعدها .

توفير المال اللازم للقيام به ، وهذا يندرج تحت باب الإنفاق فى سبيل الله) فإن أغفل المسلمون أداء هذه الفريضة أو أدوها بقدر لا يف بمتطلبات المجتمع ، فإن على ولى الأمر باعتباره المسئول عن سلامة المجتمع أن يطالب الأفراد بدفع ما يراه ضرورياً لسد هذه النفقات . فقد أباح(١٠٦) الإسلام لولى الأمر اتخاذ مايراه كفيلًا بتحقيق التوازن الإقتصادى بين طبقات المجتمع وأفراده إذا اختل هذا التوازن – ولا خلاف بين الفقهاء على جواز فرض ضرائب أخرى غير ضريبة الزكاة عند الحاجة الضرورية إلى المال مادامت المصلحة العامة تتطلب ذلك وما دام الحاكم قائماً بالعدل – وفى ذلك يقول الإمام الشاطبى فى الموافقات : [إذا خلا بيت المال وارتفعت حاجات الجند إلى مال يكفيهم ، فللإمام إذا كان عادلًا أن يوظف على الأغنياء بما يراه كافياً لهم فى الحال إلى أن يظهر مال فى بيت المال] .

المبحث التاسع
الإيرادات فى الدولة الإسلامية والإيرادات فى الدولة الحديثة(١٠٧)

من دراستنا السابقة لإيرادات الدولة الإسلامية نستطيع أن نقرر أن هذه الدولة وضعت أسس المالية الحديثة التى ينادى بها علماء المالية العامة الآن ، فالإيرادات العامة

(١٠٦) دكتور على عبد الواحد وافى – التكامل الاقتصادى فى الاسلام – ص ٤٣ .
مثال ذلك : آخ الرسول ﷺ بين المهاجرين والأنصار فى المدينة بعد الهجرة مباشرة فقد كان يتقاسم الأنصار انتاج ثرواتهم مع المهاجرين . كما وزع الرسول فئ بنى النضير وكان أموالًا كثيرة على المهاجرين وحدهم وعلى رجلين فقراء من الأنصار فحقق بذلك شيئاً من التوازن الاقتصادى بين المهاجرين والأنصار .

(١٠٧) دكتور عبد الكريم بركات – دكتور حامد دراز – مبادئ الاقتصاد العام – مؤسسة شباب الجامعة – سنة ١٩٧٣ – ص ٥٥ ومابعدها .
- الدكتور بدوى عبد اللطيف – النظام المالى الاسلامى المقارن – المجلس الأعلى للشئون الاسلامية سنة ١٣٩٢ هـ – ١٩٧٢ م – ص ١٢٣ ومابعدها .
- الدكتور أحمد ثابت عويضة – الاسلام وضع الأسس الحديثة للضريبة – الادارة العامة للثقافة الاسلامية – الأزهر سنة ١٣٧٨ – ١٩٥٩ .
- دكتور عبد الكريم صادق بركات ، دكتور حامد عبد المجيد دراز – النظم الضريبية – مؤسسة شباب الجامعة سنة ١٩٧٤ – الجزء الأول – ص ١٨ ، ومابعدها .
- دكتور على عباس عياد – النظم الضريبية – الجزء الثانى – النظم الضريبية المقارنة – مؤسسة شباب الجامعة سنة ١٩٧٤ .

الممثلة فى الضرائب فى ذلك الوقت قد وضع لها التشريع المالى الإسلامى القواعد والأسس التى تحدد وعائها وطرق ربطها وتحصيلها ومطبقاً للمبادىء العلمية للضريبة الممثلة فى المقدرة التكليفية للممولين ليس هذا فحسب بل استخدم الإسلام الضرائب كأداة لتحقيق أغراض سياسية واجتماعية واقتصادية ، فلم تفرض الضرائب لتمويل الخزانة العامة فقط بل كانت أداة للتوجيه الاقتصادى ، وهو ما اتجهت إليه الدولة فى القرن العشرين وما ينادى به الآن علماء المالية العامة فى نظرياتهم الحديثة ، ونوضح فيما يلى بشىء من الاختصار أن الإسلام هو واضع الأسس الحديثة للإيرادات العامة للدولة (الممثلة فى الضرائب) سابقاً بما يزيد عن ألف عام النظريات الحديثة فى علم المالية العامة مقارنين بين نظام الضرائب فى الدولة الإسلامية والنظم الحديثة من حيث :

أولًا : المبادىء العامة للضريبة .

ثانياً : التنظيم الفنى للضريبة .

ثالثاً : ضمانات منع التهرب .

رابعاً : الضريبة والاقتصاد .

أولًا : المبادىء العامة للضريبة

بعد ظهور الإسلام بما يزيد عن ألف عام ظهر كتاب آدم سميث ثروة الأمم محدداً المبادىء العامة للضريبة (العدالة – اليقين – الملاءمة – الاقتصاد) وتابع الكثير من علماء المالية مناقشة هذه المبادىء . ونورد فيما يلى مقارنة بين ما يقول به علماء المالية الآن وما وضعه التشريع المالى الإسلامى من قواعد ومبادىء :

١ – العدالة الضريبيــة :(١٠٨)

لما كانت الدولة تلجأ إلى أسلوب الإجبار فى تمويل إنفاقها لإشباع الحاجات العامة ، فإنه يتعين الاستقرار على أساس موضوعى لتوزيع أعباء الضريبة – أى مقدار التضحية التى يتحملها دافع الضريبة – المراد تحصيلها توزيعاً عادلًا على الأفراد ، وقد أصبحت العدالة الضريبية فى ظل مفهوم تطور الفكر المالى أحد أهداف النظام الضريبى إلى جانب أنها أحد مبادئه . وإن كانت العدالة الضريبية معيارا نسبيا وقابلا للتغيير والتعديل وفقاً

(١٠٨) دكتور على عباس عياد [illegible] مؤسسة شباب الجامعة سنة ١٩٧٤ – ص ٣٧ [illegible] .

لايديولوجيات المجتمع وتقاليده ، ولكنه يمكن تحديد النظام الضريبى العادل بأنه النظام الذى يترتب عليه معاملة ضريبية يؤمن أغلبية أفراد المجتمع بعدالتها ففى الواقع أن المفهوم المعاصر للعدالة الضريبية ينطوى على مبدأين هما :

أ – مبدأ العدالة الأفقية :

ويقضى بالمساواة فى المعاملة الضريبية بين الأشخاص المتساوين بمعاملة كل ممولين فى ظروف اقتصادية متماثلة معاملة ضريبية متماثلة .

ب – مبدأ العدالة الرأسية :

ويقضى بعدم المساواة فى المعاملة الضريبية للأشخاص الذين تختلف ظروفهم أى بمعاملة كل ممولين فى ظروف اقتصادية غير متماثلة معاملة ضريبية غير متماثلة .

والواقع أن كلًا من المبدأين السابقين يتضمن الآخر ويكمله ذلك لأن مطلب المساواة بين الأشخاص المتساويين يحمل ضمناً معنى عدم المساواة بين الأشخاص المختلفين . كما أن المطلب الأخير يفقد دلالته إذا لم يتحقق المطلب الأول .

وفى ضوء المفهوم السابق لو نظرنا إلى النظام المالى الإسلامى نجد أن العدالة التى ذكرها علماء المالية طبقتها قواعد الشريعة الإسلامية فساوت دون تمييز بين الممولين المتماثلين عند إخضاعهم للضرائب وقواعد فرض الزكاة والجزية خير مثال لذلك .

كما أن التشريع المالى الإسلامى لم يساوى فى المعاملة الضريبة بين الممولين الذين تختلف ظروفهم الاقتصادية فطبق الأسعار التصاعدية فى زكاة البقر والإبل والغنم ولم يطبق هذه القاعدة على المسلمين فقط بل طبقها على الذميين أيضاً فى ضريبة الجزية التى فرضت عليهم فكانت أسعارها تصاعدية حسب حالة الممول الاقتصادية أى حسب مقدرته على الدفع .

٢ – اليقـــين :

تقضى هذه القاعدة بأن تكون الضريبة التى يلتزم بدفعها الممول محددة على سبيل اليقين مقدارها وميعادها وطريقة جبايتها تحديداً واضحاً ، ومعلوماً دون غموض أو تحكم .

وقد التزم التشريع الإسلامى بهذه القاعدة ، فقد نص القرآن الكريم على أن الزكاة حق معلوم فى المال وذلك فى قوله تعالى : « **والذين فى أموالهم حق معلوم** » وقد غالت الشريعة الإسلامية فى التزامها بقاعدة اليقين فحددت تحديداً واضحاً مقدار الفرائض وكيفية تحصيلها والمواعيد المحددة لها وأسعارها وشرائحها وقد ثبت ذلك فى كتب الصدقة عن رسول الله ﷺ وفى الأحاديث الثابتة عنه وعن الصحابة وفى ذلك تفصيل فى المذاهب الفقهية .

٣ - الملاءمـــة :

تقضى هذه القاعدة بأن تتم جباية الضرائب فى الأوقات وبالطرق الأكثر ملاءمة لظروف الممول ، فلا تحصل ضريبة الأطيان مثلًا قبل جنى المحصول أو تحصل الضرائب على الأرباح قبل تحقيق هذه الأرباح ، كما يسمح بدفع الضرائب على أقساط أو دفعات صغيرة .

ولو نظرنا إلى التشريع المالى الإسلامى لوجدناه يتضمن تطبيقات عديدة لهذه القاعدة منها على سبيل المثال تحصيل زكاة الثمار والزروع وقت حصادها أى فى أكثر الأوقات ملاءمة للممول ، كما أن مقدار الضريبة يؤخذ من النماء المفترض بحولان الحول لتكون الضريبة جزءاً من النماء لا استقطاعاً من رأس المال الأصلى مع اشتراط النصاب ، كما اشترط عدم دفع زكاة الديون إلا بعد تحصيلها مع عدم إجبار الممول على بيع الضروريات لسداد الضرائب المستحقة ومفهوم ذلك أن تكون جباية الضرائب فى الأوقات الأكثر ملاءمة للممول ، والدارس للكتب المتبادلة بين عمر بن الخطاب الخليفة الثانى لرسول الله وعمرو بن العاص واليه على مصر يرى مدى حرص كل منهما على توفير قاعدة الملاءمة فى تحصيل خراج مصر ، هذا ونود أن نشير أنه كان للإمام أن يخفض ضريبة الخراج إذا لم تطق الأرض ما وضع عليها مراعياً الأحوال ، كما أن من قواعد الملاءمة فى الضرائب الإسلامية تحصيل ضريبة الجزية على أقساط شهرية من أهل الذمة ، وإن عجزوا عن الدفع خفف عنهم ، وبذلك نرى أن الشريعة الإسلامية قد وضعت قاعدة الملاءمة ليس فقط لتطبق على المسلمين بل طبقتها على جميع رعايا الدولة من مسلمين وغيرهم .

٤ - الإقتصـــاد :

تقضى قاعدة الاقتصاد بأن تحصيل الضرائب يجب أن يكون بأقل نفقة ممكنة ، وقد أخذت بذلك الدولة الإسلامية ، فقد كانت تكاليف الجباية فى صدر الإسلام قليلة ، ويُذكر أبو يوسف الخليفة هارون الرشيد بهذه القاعدة فيقول له « فإن وليتها (الصدقة) رجلًا ووجه ممن يوثق بدينه وأمانته ، أجريت عليهم من الرزق بقدر ما ترى ، ولا تجر عليهم ما يستغرق أكثر الصدقة[١٠٩] » أى لا تكون مرتبات وأجور هؤلاء العاملين على الصدقة تمثل نصيب الأسد منها وقد سبق أبو يوسف فى ذلك علماء المالية العامة فى وجوب تحصيل الضريبة بأقل نفقة ممكنة .

(١٠٩) أبو يوسف الخراج المرجع السابق ص ٨٠ .

ثانياً : التنظيم الفنى للضرائب

نتناول هنا القواعد التى تحدد وعاء الضريبة وربطها وتحصيلها ، وسوف نقارن فى هذه المراحل الثلاث بين ما ينادى به علماء المالية العامة فى العصر الحالى وبين ما طبقه التشريع المالى الإسلامى .

١ - تحديد وعاء الضريبة :

تعنى هذه المرحلة(١١٠) تبيان العنصر الاقتصادى الذى تستقر عليه الضريبة ، وتعيين أسلوب الوصول إلى هذا الوعاء وكيفية تقديره .

خلص الباحثون فى المالية العامة إلى أن الضريبة لا تفرض إلا على المال(١١١) فإن وعاء الضريبة لابد أن يكون هو المال الذى يملكه الأفراد أو الهيئات أما الضريبة الشخصية التى توضع على الرؤوس فهى من مظاهر العصور الغابرة .

فإذا نظرنا إلى الضرائب فى الإسلام لوجدنا هذه الضرائب ليس لها إلا وعاء واحد وهو المال إلا ضريبة الجزية فهى ضريبة على الرؤوس فرضت على أهل الذمة ولكن باعتبار ما يملك كل فرد من مال بدليل فرضها بأسعار مختلفة حسب يسار الممول(١١٢) وبدليل أن الفقير المعدم من أهل الذمة أعفى من هذه الضريبة .

وقد أوضح فى هذا الصدد علماء المالية « أنه ليس من الضرورى أن تخضع كل ثروة للضريبة فهناك إعتبارات متعلقة بالعدالة والمساواة واعتبارات سياسية واجتماعية وظروف خاصة تؤدى إلى إخضاع بعضها وإعفاء البعض الآخر . فتخضع مثلاً الثروات الضخمة وتعفى المبالغ اللازمة للمحافظة على الحد الأدنى للمعيشة لإشباع الحاجات الضرورية ومواجهة الأعباء العائلية(١١٣) .

(١١٠) دكتور عبد الكريم بركات - دكتور حامد دراز - النظم الضريبية - المرجع السابق - ص ١٩ .

(١١١) الدكتور عبد الكريم بركات والدكتور حامد دراز - مبادئ الاقتصاد العام - المرجع السابق - ص ٦٩ .

(١١٢) Siddiqi, Public Finance In Islam; Ashraf, Pakistan, Third Impression, 1962 - P. 99;

(١١٣) دكتور عبد الكريم بركات - دكتور حامد دراز - النظم الضريبية - المرجع السابق - ص ١٩ .

وإذا نظرنا للتشريع المالى الإسلامى نجد أنه لا يخضع كل الثروات للضريبة فقد أعفى الثروات الصغيرة اللازمة للمحافظة على الحد الأدنى للمعيشة لإشباع الحاجات الضرورية للأفراد ، فحينما فرضت زكاة المال فإن بعض أنواع المال لا يخضع للضريبة إلا إذا بلغ نصاباً معيناً كعروض التجارة وزكاة النعم ، كما أنه فى تقدير نصاب الزكاة بالخرص[١١٤] فى النخل والأعناب فكان الخارص (العامل المختص بتقدير الضريبة) يترك لرب المال مقدار ما يأكل هو وأهله وما يطعمه المساكين وما تسقطه الريح ، وروى عن رسول الله ﷺ أنه قال : « **إذا خرصتم فدعوا الثلث فإذا لم تدعو الثلث فدعو الربع** » وروى عن جابر أن رسول الله ﷺ قال : « **خففوا فى الخرص فإن فى المال العرية والأكلة والوصية والعامل والنوائب وما وجب فى الثمر من الحق** »[١١٥] .

وقد قسم علماء المالية العامة المادة الخاصة للضريبة وفق طبيعتها إلى الضريبة على الدخل والضريبة على رأس المال والضريبة على الإنفاق . فهل التشريع المالى الإسلامى ميز بين الدخل ورأس المال فى تحديد وعاء الفرائض المالية وهل فرض ضريبة على الإنفاق ؟ هذا ما سوف نحاول الإجابة عليه من خلال الدراسة المقارنة التالية بين القواعد المالية الحديثة وبين ما أسسه التشريع المالى الإسلامى

أ – الضرائب على الدخـــل :

تعد الضرائب على الدخل أوسع أنواع الضرائب انتشاراً وذلك لأنها تنظر إلى الدخل على أنه المصدر الطبيعى المتجدد للضريبة كفريضة متكررة ، كما أنه العنصر الإقتصادى الذى تقع عليه – إلا فى حالات استثنائية – كافة الضرائب على اختلاف أشكالها كما أن الدخل يعد المعيار الأفضل للتعبير عن مقدرة الممول على الدفع[١١٦] ، وتتعدد الصور الفنية للضرائب على الدخل ويمكن الاختيار بين أسلوبين رئيسيين هما أسلوب الضرائب النوعية على فروع الدخل وأسلوب الضريبة الموحدة .

---

(١١٤) المختار الصحاح ص ١٧٢ الخرص : تحديد ما على النخل من ثمار .
(١١٥) ابن رشد بداية المجتهد ونهاية المقتصد المرجع السابق جـ ١ ص ٢٤٤ ، ٢٤٥ .
(١١٦) دكتور عبد الكريم بركات ، دكتور حامد دراز النظم الضريبية المرجع السابق ص ٢٠

نظام الضرائب النوعية :

أصبح النظام الضريبى المطبق الآن فى مختلف دول العالم يتكون من عدد من الضرائب خلافاً لما نادى به بعض المفكرين من تطبيق فكرة الضريبة الواحدة لبعدها عن الواقع فإن فرض ضريبة واحدة على مصادر الدخل وعلى فئة دون أخرى فيه إهدار للعدالة وإنكار لانتاجية العديد من الأنشطة وإخلال بمفهوم التضامن الاجتماعى ، كما قد يعجز نظام الضريبة الواحدة عن الوفاء بحاجات الدولة المتزايدة إلى الأموال ويصعب معه إصلاح ما قد يقع عن طريقها من ظلم كما أنها لا تمكن الدولة من تحقيق أهدافها المختلفة .

وأصبح تعدد الضرائب هو سمة النظم الضريبية الحديثة وصارت الضرائب على الدخل أوسع أنواع الضرائب انتشاراً لما تحققه هذه الضرائب من أهداف مالية واقتصادية واجتماعية ، فتميز بين فروع الدخل المختلفة وتتخير أساليب التقدير والجباية الأكثر ملاءمة لكل نوع وكذلك المعاملة المالية حسب مصادر الدخول(١١٧) وليس معنى ذلك الإفراط فى تعدد الضرائب .

فالضرائب النوعية تفرض على الدخل حسب مصادره المختلفة ، فتفرق بين دخول العمل ورأس المال والدخول المختلطة حيث تقسم كل منها بدورها إلى عدد من الأنواع ، وتبعاً لذلك تتعدد الضرائب النوعية التى تصيب إيرادات هذه المصادر . فقد تفرض على دخول العمل ضريبة على المهايا والأجور وما فى حكمها إلى جانب ضريبة تسرى على إيرادات المهن الحرة أو غير التجارية وعلى إيرادات رأس المال تفرض ضريبة على إيرادات العقارات المبنية وغير المبنية ، كما يفرض على إيراد رأس المال المنقول كالضريبة على إيرادات القيم المنقولة ، أما بالنسبة للمصدر الثالث للدخول المختلطة فقد تفرض ضريبة على الأرباح التجارية وضريبة على الأرباح الزراعية .. وهذه الضرائب النوعية تختلف من دولة لأخرى حسب ظروفها وأوضاعها الاقتصادية والسياسية والإدارية .

أما الضريبة الموحدة على الدخل(١١٨) فإنها تفرض على مجمل الدخول المستمدة من المصادر المختلفة بعد خصم تكاليف الحصول عليها فالأصل فيها عدم التمييز بين

---

(١١٧) دكتور عبد الكريم بركات ، دكتور حامد دراز – مبادئ الاقتصاد العام – المرجع السابق – ص ٦٩ ، ص ٨٢ .

(١١٨) دكتور عبد الكريم بركات ، دكتور حامد دراز – النظم الضريبية – المرجع السابق – ص ٢٣ ، ٢٤ .

هذه الدخول أياً كان مصدرها ، وأياً كانت طبيعتها مع وحدة السعر المطبق وتوحيد أحكام تحديد الوعاء وإجراءات الربط والتحصيل ، ويذكر أنصار هذه الضريبة بأنها أقرب إلى العدالة ومثال للضريبة الشخصية حيث تمكن من مراعاة المقدرة التكليفية للممول بمنحه الإعفاءات والتخفيضات التى تتلاءم وحالته المالية وأعبائه العائلية وكذلك تتميز بيسرها فى التحصيل ، فهى نمط أفضل ، ولكن يتطلب تطبيقها وعياً ضريبياً متزايداً وكفاءة إدارية مرتفعة وإمساكاً منتظماً للحسابات .

وبدراسة النظام المالى الإسلامى نجد أنه أخذ بنظام الضرائب النوعية ففرض الزكاة بأنواعها المختلفة على أموال المسلمين مميزاً بذلك بين فروع الدخل المختلف ، كما فرض الخراج (ضريبة عقارية) على الأرض الزراعية التى كانت تعتبر الثروة الحقيقية للدولة . هذا بالإضافة إلى ضرائب العشور والجزية وهذا التعدد الذى أصاب مظاهر يسار الأفراد كان بعيداً عن الجسامة والإرهاق ، محققاً للعدالة ، لم يتجاوز حد الإفراط أو يمتد إلى ضرائب لا حصر لها[119] بمعنى أن النظام المالى الإسلامى أخذ بنظام الضرائب النوعية مراعياً فى فرضها المقدرة التكليفية للممول مدخلًا فى كل حالة بعض عناصر التشخيص كما أنه لم ينتج عن هذا النظام ازدواج ضريبى وبذلك نجد أن نظام الضرائب النوعية فى الإسلام تلافى العيوب التى توجه إلى نظام الضرائب النوعية مما قد ينتج عنه ازدواج ضريبى وبكونها ضرائب لا تراعى ظروف الممول .

ب - الضرائب على رأس المـال :

يقصد برأس المال من وجهة النظر الضريبية (مجموع الأموال العقارية والمنقولة المادية والمعنوية القابلة للتقويم نقداً والتى يملكها الشخص فى لحظة معينة سواء كانت مدرة لدخل نقدى أو عينى أو كانت عاطلة عن كل إنتاج)[120] .

والضرائب على رأس المال هى ضرائب نوعية ، وتتنوع الضرائب على رأس المال فقد تربط عليه ضريبة بسعر منخفض فتدفع من الدخل أو قد تكون بسعر مرتفع فتقتطع جزء منه . ففى الحالة الأولى يكون وعاء الضريبة هو رأس المال ولكن

(١١٩) دكتور بدوى عبد اللطيف – المرجع السابق – ص ١٣١ .

(١٢٠) دكتور عبد الكريم بركات ، دكتور حامد دراز – النظم الضريبية – المرجع السابق – ص ٢٤ ومابعدها .

انخفاض سعرها يسمح بدفعها من الدخل أى العنصر الاقتصادى الذى ترمى إليه .

وتثير الضرائب على رأس المال العديد من الانتقادات منها ، أنها تؤدى إلى هدم جزئى للمقدرة الإنتاجية فى الدولة ، وتثبيط همة المدخرين والحد من الرغبة فى الإنتاج وعرقلة النشاط الخاص ، كما أن شدة وقعها يدفع إلى التهرب منها بكافة الوسائل ولكن مؤيدوا هذه الضريبة يردون بأن هذه الضريبة لا تؤدى إلى هدم رأس المال القومى إلا إذا أسيىء استخدام حصيلتها بتوجيهها إلى استهلاك لا جدوى منه ، فى حين أنه يمكن بواسطة هذه الضريبة محاربة تراكم المدخرات العاطلة التى تقلل من الطلب الفعال مما يدفع إلى استخدامها وتشغيل الطاقات المعطلة بالإضافة إلى كونها مورد مالى وتصل إلى جوانب من الثروة قد لا تصل إليها ضرائب الدخل . « والواقع أن النقاش النظرى حول فرض ضريبة على رأس المال خفت حدته » . ونجد فى التشريعات الحديثة أنها تفرض بسعر معتدل حتى يمكن دفعها من الدخل أو بسعر مرتفع فى حالات استثنائية خاصة ولتحقيق أهداف أخرى بجانب هدفها المالى[١٢١] .

فهل أخذ التشريع المالى الإسلامى بضرائب الدخل فقط على النحو المتقدم أم فرض أيضاً ضريبة على رأس المال ؟

فى ضوء ما تقدم من تعريف لرأس المال من الناحية الضريبية نجد أن الإسلام عندما فرض الزكاة جعل وعائها رأس المال ولكنه جعل سعرها منخفض لتؤخذ من الدخل المنتظر تحقيقه فالله عز وجل حينما فرض الزكاة لم يهدف إلى إخضاع رأس المال ذاته بل قصد إخضاع الدخل الناتج من رأس المال فى أغلب الأحيان ، فإنه اشترط مرور الحول هو اشتراط لفترة يتحقق فيها النماء وقدرها الشرع بالحول لقوله عليه السلام : « **لا زكاة فى مال حتى يحول عليه الحول** »[١٢٢] ليكون إخراج الزكاة من دخل رأس المال لا من أصله ، كما أن ضريبة الخراج عندما وضعها عمر إبن الخطاب وجعلها على الأرض المفتوحة وهى تقابل رؤوس الأموال النقدية ملاحظاً فيها قيمة ما تدره تلك الأراضى من الغلات وما تنتجه من المحصولات[١٢٣] فقد تفاوت سعر هذه الضريبة على جريب الأرض كما سبق وقدمنا

(١٢١) دكتور عبد الكريم بركات ودكتور حامد دراز – النظم الضريبية – المرجع السابق – ص ٢٦ .

(١٢٢) ابن الهمام – المرجع السابق – جـ ١ – ص ٤٨٢ .

— Siddiqi, op. cit., P 28

(١٢٣) الدكتور بدوى عبد اللطيف – المرجع السابق – ص ١٣٣ .

حسب ما تنتجه من محصول وما يتطلبه المحصول من تكاليف لزراعته حتى جنيه ليأخذ من ريع الأرض ويترك فائضاً .

فالتشريع المالى الإسلامى حين عمد إلى ذلك أبقى على رأس المال وضمن موارد غزيرة للخزانة العامة وهو مع ذلك يخضع للزكاة الأموال المدخرة التى لم يتعامل بها أصحابها ولضريبة الخراج الأراضى المعدة للزرع التى تعمد أصحابها تركها أو إهمالها بدون استغلال وفى مثل هذه الحالات الاستثنائية قد تقتطع الضريبة جزءاً من رأس المال ولكن ذلك كان لهدف فى التشريع وهو حث أرباب هذه الأموال على استثمارها حتى تكون الضريبة من دخل هذه الأموال ولكى لا يؤدى تعاقب الضريبة على نفاذ رأس المال .

ويتضح لنا أن التشريع المالى الإسلامى عندما فرض الضريبة على رأس المال جعل سعرها منخفض بحيث يمكن دفعها من الدخل أما فى الحالات التى يعمد فيها صاحب المال إلى تعطيله فإن فرض هذه الضريبة تحثه على استثمار هذه الأموال وعدم تعطيلها ، فالتشريع المالى الإسلامى جعل موارد الدولة من دخل الأفراد وحافظ كل المحافظة على رأس المال المنتج لهذه الدخول .

جـ – الضرائب على الإنفـــاق :

ويقصد بالضرائب على الإنفاق(١٢٤) أساساً الضرائب على الاستهلاك حيث أنه يكون النسبة الهامة من الدخل المنفق ... وتتعدد صور وأشكال هذه الضرائب من حيث نظامها وأسلوب تحصيلها فهى إما ضريبة على سلعة معينة بالذات منتجة أو مستهلكة فى الداخل ، أو عند دخولها أو خروجها من الدولة (الضرائب الجمركية) كما أنها قد تفرض على مجمل الإنفاق .

هذه هى الضرائب على الإنفاق ، فهل عرفها التشريع المالى الإسلامى ؟

لو نظرنا إلى التشريع المالى الإسلامى لوجدنا أنه لم يأخذ بنظام الضرائب النوعية والضريبة على رأس المال فحسب بل عرف أيضاً الضرائب على الإنفاق فى صورة الضرائب الجمركية (العشور) التى كانت تأخذ من تجار أهل الذمة وأهل الحرب . وقد قسم علماء المالية الضرائب الجمركية إلى نوعين رئيسيين : فإما أن

---

(١٢٤) دكتور عبد الكريم بركات ودكتور حامد دراز – النظم الضريبية – المرجع السابق – ص ٢٦ ، ٢٧ .

تكون ضرائب قيمية أو نوعية وفضلوا الضريبة القيمية لانها تتفق ومتطلبات الاقتصاد الحديث(١٢٥) وقد أخذ التشريع المالى الإسلامى بنظام الضرائب القيمية محققاً بذلك السبق .

د - الضرائب العينية والضرائب الشخصية :

ويمكن تقسيم أساليب المقارنة من زاوية أخرى هى كون الضريبة شخصية أو عينية أى من حيث مراعاتها للمقدرة التكليفية للممول وتشخيص الاقتطاع الضريبى ففى تحديدنا للمادة الخاصة للضريبة وأحياناً فيما يتعلق بربطها تثار التفرقة بين الضرائب العينية والشخصية ويقصد بالضرائب العينية تلك الضرائب التى تتجاهل شخص المكلف وظروفه وتنظر فقط إلى الوعاء الذى تنصب عليه ، أما الضرائب الشخصية فهى تلك الضرائب التى تأخذ فى الاعتبار عند فرضها على المال الخاضع لها ظروف المكلف وحجم المال ومصدره بمعنى أنها تدخل العوامل الشخصية فى مقدرة الممول التكليفية ومن الواضح أن مثل هذه المقدرة لا تظهر بجلاء إلا عند النظر إلى مجمل المقدرة التكليفية ... وتعد الضريبة على إيراد الأشخاص الطبيعيين مثالاً للضريبة الشخصية ، وعلى العكس من ذلك فإن الضرائب النوعية التى تنصب على بعض جوانب الدخل أو على أنواع خاصة منه تعد ضرائب عينية ، وتحقيقاً لخصائصها وتحقيقاً للعدالة وبعض أهداف المجتمع تدخل على هذه الضرائب بعض ملامح التشخيص كإعفاء حد أدنى من الدخول والتمييز بين أنواعها حسب مصادرها المختلفة وتطبيق للأسعار التصاعدية بصورها الفنية المختلفة(١٢٦) .

ومن الملاحظ أن الاتجاه الحديث فى الدول المختلفة يميل إلى الأخذ بالضرائب الشخصية مراعاة لظروف الممول التى تؤثر فى مقدرته على الدفع تحقيقاً لأكبر قدر من العدالة . ولكن ذلك لا يعنى التخلى عن الضرائب العينية فلا زالت لها مكانتها فى العديد من الأنظمة خاصة بعد أن أدخل على هذه الضرائب بعض عناصر التشخيص(١٢٧) .

---

(١٢٥) دكتور عبد الكريم بركات ودكتور حامد دراز - مبادئ الاقتصاد العام - المرجع السابق - ص ١٠٥ .

(١٢٦) دكتور عبد الكريم بركات ودكتور حامد دراز - النظم الضريبية - المرجع السابق - ص ٣٠ .

(١٢٧) دكتور عبد الكريم بركات ودكتور حامد دراز - مبادئ الاقتصاد العام المرجع السابق ص ٧٠ الى ص ٧٢ .

وفى ضوء ما تقدم إذا نظرنا فى الضرائب فى الدولة الإسلامية نجد أنها تشمل الضرائب الشخصية والعينية ، وخير مثال للضريبة الشخصية هى الضريبة على مجموع دخول الأشخاص الطبيعيين تتمثل فى التشريع المالى الإسلامى فى فريضة الزكاة حيث تراعى المقدرة التكليفية للممول ، فإن الشارع الحكيم حين أوجب هذه الفريضة نظر إلى المركز المالى للممول برمته وأعفاه من كل تكليف إذا كان غير قادر على الدفع(١٢٨) كما يمكن اعتبار ضريبة الجزية هى الأخرى من الضرائب الشخصية حيث أنها يراعى لدى فرضها درجة ثراء الممول فهى تنصب على مجموع دخول الأشخاص الطبيعيين الذميين مع الأخذ فى الاعتبار الحالة الشخصية التى تميز كل ممول عن الآخر .

وإن كان التشريع المالى الإسلامى أخذ بالضرائب الشخصية فإنه أخذ أيضاً بنظام الضرائب العينية ، فضريبة الخراج التى فرضها عمر بن الخطاب على الأرض تعتبر ضريبة نوعية عينية لأنها تنصب على الأرض وما يتعلق بها من خصوبة ووفرة فى المحصول دون اهتمام بشخص المكلف وظروفه فقد وضعها عمر على كل جريب من أرض الشام والعراق على النحو السالف ذكره ، « ولم يكن هناك تفريق بين من يملك فداناً أو جريباً واحداً وبين ما يمتلك العشرات من ذلك بل تساوى الجميع ولم يميز طبقة على أخرى ، أو يفرق بين سعر الضريبة فى الممتلكات الصغيرة والكبيرة وكذلك لم يفحص المركز المالى لشخص المكلف وهل أرضه طليقة من كل عبء أو أنها محملة بالديون »(١٢٩) وكذلك ما يؤخذ من تجار أهل الذمة والحرب من عشور فهى ضرائب عينية لا ينظر فيها إلى ظروف الممول الشخصية غير أن التشريع المالى الإسلامى قد أدخل بعض عناصر التشخيص على ما فرضه من ضرائب عينية ففى ضريبة الخراج يراعى شخص المكلف حين يعجز عن الدفع يخفف عنه كما وضع نصابا لتجارة أهل الذمة والحرب فلا يأخذ منهم العشور (الضرائب الجمركية) إلا إذا بلغت هذا النصاب .

---

(١٢٨) ابن رشد المرجع السابق جـ ١ ص ٢٤٨ مثل الاعفاء من دفع الزكاة اذا استغرقت الديون ماله .

(١٢٩) دكتور بدوى عبد اللطيف المرجع السابق ص ١٣٥ ، ١٣٦ .

٢ - ربط الضريبة وتحصيلها :

يراد بربط الضريبة تحديد مبلغها الذى يجب على الممول دفعه وهذا الربط لا يكون إلا بعد تقدير وتحديد وعاء الضريبة ثم تطبيق السعر على المادة الخاضعة[١٣٠] .

وطرق تقدير المادة الخاضعة للضريبة متعددة ، ويمكن ردها إلى نوعين :

أولهما : تقوم الإدارة بنفسها بتقدير المادة الخاضعة للضريبة بطريقة تقريبية إستناداً إلى عدد من القرائن ، ويمكن التمييز فى هذا التقدير بين أساليب عديدة :

أ - **أسلوب المظاهر الخارجية** : وفيه تقدر المادة الخاصة للضريبة استناداً إلى بعض المظاهر الخارجية .

ب - **التقدير الجزافى** : وفيه تقدر المادة الخاضعة بناء على قرائن مرتبطة بها سواء قررها القانون أو قدمها الممول ، وهذا الأسلوب أكثر دقة من أسلوب المظاهر الخارجية ، ولكن غالباً ما يكون فى هاتين الطريقتين ظلم لبعض الممولين .

جـ - **التقدير الإدارى المباشر** : فى هذا الأسلوب تقوم الإدارة بمهمة تقدير المادة الخاضعة وتتمتع بحرية واسعة فى تجميع الأدلة والمعلومات والبيانات ومناقشة الممول للكشف عن مقدار هذه المادة ، ويقترب هذا الأسلوب بطريقة أفضل من الأسلوبين السابقين إلى حقيقة الوعاء .

ثانيهما : يتم تقدير المادة الخاضعة ابتداء بواسطة الأفراد إما بقيام الممول بتقديم إقرار وإما بتكليف شخص غيره بتقديم الإقرار ، ويعتبر إقرار الممول أفضل أسلوب لتقدير المادة لأن الممول هو أدرى الناس بطبيعة ومقدار ما لديه من موارد وظروفه الشخصية ، كما أنه يخفف من أعباء الإدارة . غير أن تحقيق هذه المزايا يتوقف على درجة إنتشار الوعى وأمانة الإقرار ولذا فإن هذا الأسلوب يتطلب الخضوع لرقابة شديدة تحد من التهرب .

أما فى حالة قيام شخص غير الممول يسمح له وضعه بمعرفة حقيقة المادة الخاضعة للضريبة بالإفصاح عنها . وقد لا يقتصر الوضع على ذلك بل قد يحجز الضريبة من المنبع ويوردها للخزينة[١٣١] .

(١٣٠) الدكتور عبد الكريم بركات والدكتور حامد دراز - مبادئ الاقتصاد العام - المرجع السابق - ص ١١٠ ومابعدها .

(١٣١) دكتور عبد الكريم بركات ودكتور حامد درار النظم الضريبية - المرجع السابق - ص ٣١ الى ص ٣٣ .

ولو نظرنا إلى التشريع المالى الإسلامى لوجدناه قد اتبع فى تقدير المادة الخاضعة للضريبة أعدل الأسس وأحكمها فقد كان الرسول ﷺ والخلفاء من بعده يرسلون عمالًا لتقدير زكاة الأموال الظاهرة وجمعها وقد أوجبت الشريعة على أصحاب هذه الأموال إذا قدم عليهم العاملون على الصدقات أن يخبروهم بأموالهم كلها ، ولا يخفون عنهم شيئاً – هذا ما أجمع عليه صحابة رسول الله ﷺ(١٣٢) وقد أمر الرسول بأن يتوخى العامل على الصدقة الحق والعدل فى تقديره ، فقد قال رسول الله ﷺ : « **العامل على الصدقة بالحق كالغازى فى سبيل الله حتى يرجع** »(١٣٣) .

أما عن زكاة الأموال الباطنة فإن أصحابها كانوا يؤدونها وفقاً لإقراراتهم وكل منهم مسئول عن صحة إقراره أمام الله ، فإنها حق الله فى المال وهو سبحانه محاسبهم على ذلك . فالمسلم الحق بوازع من ضميره يؤدى دائماً زكاة أمواله الباطنة طبقاً لأحكام الشريعة من واقع إقرارات صحيحة تمثل الواقع . ويعتبر علماء المالية مثل هذه الإقرارات التى يقدمها الممول أفضل الطرق لتقدير المادة الخاضعة للضريبة إذا تمت بطريقة أمينة لأن الممول هو أدرى الناس بطبيعته ومقدار ما لديه من موارد تخضع للضريبة ، بالإضافة إلى أن هذه الإقرارات تخفف أعباء الإدارة التى تقتصر على الرقابة كما تقلل من تكاليف الجباية(١٣٤) ففى الدولة الإسلامية يتم دفع الزكاة من واقع الإقرارات التى تخضع لرقابة المحتسب(١٣٥) ، كما أنها تقلل إلى أقصى حد من تكاليف الجباية حيث كان أصحابها يحملونها إلى ولى الأمر أو نائبه بأنفسهم .

كما لجأ عمر بن الخطاب إلى التقدير المباشر بواسطة الإدارة عند ربط ضريبة الخراج فأرسل عثمان بن حنيف وحذيفة لمساحة أرض العراق وتقدير الخراج عليها(١٣٦) ولم يكن ذلك فى العراق فحسب بل تحقق فى جميع الأقاليم ففى مصر نرى أن متوسط ما قدر من خراج على الفدان يعادل ٥ر١٣ قرشاً(١٣٧) .

(١٣٢) أبو عبيد - الأموال – ص ٥٥٧ و ٥٥٨ .
(١٣٣) أبو عبيد - الأموال - ص ٥٥٠ .
(١٣٤) دكتور بركات ودكتور دراز - مبادئ الاقتصاد العام - ص ١١٤ .
(١٣٥) الماوردى المرجع السابق – ص ٢٤٨ .
(١٣٦) أبو يوسف الخراج - ص ٣٦ .
(١٣٧) الدكتور بدوى عبد اللطيف المرجع السابق ص ١٢٨ .
عمر طوسون (الأمير) مالية مصر فى عهد الفراعنة الى ن مطبعة صلاح الدين الكبرى بالاسكندرية سنة ١٣٥٠ هـ ١٩٣١ م ص ٢٠٩

فيما يتعلق بتحديد دين الضريبة فقد اتبع التشريع المالى الإسلامى تحديد سعر للضريبة إما فى شكل ضريبة نسبية كما فى العشور وعروض التجارة حيث يكون سعرها ثابتاً لا يتغير بتغير المادة الخاضعة للضريبة ، وقد يكون سعر الضريبة تصاعدى يزداد بزيادة المادة الخاضعة لها كما فى زكاة الإبل والبقر والغنم . وهذه الطرق ذاتها هى التى يتبعها الآن أحدث النظم المالية .

أما فيما يتعلق بتحصيل الضريبة – فالأصل وكقاعدة عامة أن تجبى الضريبة من الممول مباشرة[١٣٨] وهذا ما سار عليه التشريع المالى الإسلامى فقد كان يتم تحصيل الضرائب على مختلف أنواعها مباشرة من الممول بواسطة عمال الصدقة أو أن الممول كان يحملها طواعية لولى الأمر .

ثالثاً : ضمانات منع التهرب من الضريبة فى التشريع المالى الإسلامى[١٣٩]

لم تضع الشريعة الإسلامية الأسس التى تستنير بها الضريبة الحديثة فى تنظيمها الفنى فحسب ، بل شمل أيضاً ضمانات عديدة تهدف إلى منع الممول من التهرب من الضريبة ، إذ توجب أحكام الشريعة على الممول أن يقدم أمواله كاملة لرجال الضرائب ولا يخفى شيئاً عنهم . فروى عن أبى هريرة أنه قال : « ان حقاً على الناس إذا قدم عليهم المصدق أن يرحبوا به ويخبروه بأموالهم كلها ، ولا يخفوا عنه شيئاً فإن عدل فسبيل ذلك ، وإن كان غير ذلك واعتدى لم يضر إلا نفسه وسيخلف الله لهم »[١٤٠] . وعن أبى ذر الغفارى أن جاءه رجل فقال : أتانا المصدقون ، فزادوا علينا ، أفأكتمهم بقدر مازادوا ؟ فقال أبو ذر : لا ، ولكن أجمع لهم مالك كله ، ثم قل لهم : ما كان لكم من حق فخذوه ، وما كان من باطل فدعوه ، فإن تعدوا عليك جمعت صدقتك ، وما تعدوا عليك فى ميزانك يوم القيامة[١٤١] وبهذا منع الإسلام التهرب غير المشروع Tax Evasion بإخفاء الأموال .

---

(١٣٨) دكتور عبد الكريم بركات ودكتور حامد دراز – المرجع السابق – ص ١٢١ ومابعدها .

(١٣٩) دكتور احمد ثابت عويضة - المرجع السابق - ص ٢٢ ومابعدها .

دكتور محمد عبد المنعم الجمال السياسة الضريبية - دار الشرق العربى – ص ٣٢٩ .

(١٤٠) أبو عبيد الأموال المرجع السابق ص ٥٥٨ .

(١٤١) أبو عبيد الأموال المرجع السابق ص ٥٥٨ .

ونهى فقهاء الإسلام عن الالتجاء إلى الحيل التى يقصد بها التهرب من الضريبة كما لو تصرف المالك فى ماله قبل الحول أو أتلف النصاب فراراً من الزكاة فأوجبوا عليه الزكاة رغم ذلك ، وفى هذا يقول أبو يوسف(١٤٢) : « لا يحل لرجل يؤمن بالله واليوم الآخر منع الصدقة ولا إخراجها من ملكه إلى ملك جماعة غيره ليفرقها بذلك فتبطل الصدقة عنها بأن يصير لكل واحد منهم من الإبل والبقر والغنم ما لا يجب فيه الصدقة ولا يحتال فى إبطال الصدقة بوجه ولا سبب » وبهذا قضى فقهاء الإسلام على نوع من التهرب والذى يطلق عليه علماء المالية الآن التهرب المشروع أو التجنب **Tax Avoidance** وللإمام أن يأخذ الزكاة جبراً ممن منعها وأن يعزره على ذلك ، بل ان أبو بكر رضى الله عنه قاتل مانع الزكاة بعد وفاة رسول الله ﷺ وقال : « لو منعونى عقالًا مما أعطوه لرسول الله ﷺ لجاهدتهم(١٤٣) » بل إن بعض الفقهاء أجازوا للإمام أن يأخذ شطراً من مال من لم يؤد الزكاة مستندين فى ذلك(١٤٤) إلى قوله ﷺ : « **من أباها فإنى آخذها وشطر ماله** » .

هكذا نرى أن التشريع المالى الإسلامى يوجب على الممول أن يؤدى الضريبة فى موعدها ويوقع عليه العقوبة إذا أخل بواجباته ، ويستأدى منه الضريبة كرهاً إذا لم يوف بها ولو وصل ذلك إلى حد القتال ، ليست هذه الضمانات فحسب التى وضعها الإسلام لمنع التهرب من الضرائب ، بل جعل دين الضريبة ديناً ممتازاً على جميع أموال المدين من منقول وعقار ومنح الخزانة (بيت المال) حق الأولوية وحق التتبع للحصول على المستحق لها ، فإن بعض الفقهاء كالشافعية(١٤٥)يعتبرون دين الزكاة أقوى من الديون الأخرى إذا كان المال الذى وجبت فيه الزكاة قائماً عند الوفاة ويجعلون الزكاة مقدمة فى الأداء منه على أى حق سواها ، ورأى الشافعى رضى الله عنه أنه لا يصح التصرف فى المال الذى تعلقت به الزكاة لأنه تصرف فيما لا يملك مع ما يملك ، وهو غير مفرز فيبطل البيع . وقال أبو حنيفة فى زكاة الزرع والثمار : يجوز للعامل على الزكاة أن يبطل البيع فى الجزء الذى يقابل الزكاة وينقض البيع فيه إذا امتنع رب المال عن إعطاء الزكاة فيه . ومما سبق يتضح لنا أن التشريع المالى الإسلامى يقرر حقوق الامتياز لبيت المال فيما يتعلق بتحصيل دين الفريضة وهو ما جرت عليه التشريعات المالية الحديثة(١٤٦)

---

(١٤٢) أبو يوسف الخراج ص ٨٠ .
(١٤٣) أبو يوسف الخراج ص ٨٠ .
(١٤٤) دكتور أحمد ثابت عويضة المرجع السابق ص ٢٣ .
(١٤٥) دكتور أحمد ثابت عويضة المرجع السابق ص ٢٣ .
(١٤٦) دكتور عبد الكريم بركات والدكتور حامد دراز المرجع السابق ص ١٢٤ .

وبالإضافة إلى هذه الضمانات الدنيوية أضافت الشريعة ضماناً قوياً راسخاً وهو عقيدة المسلم والتى تملى عليه مراقبة الله فى جميع تصرفاته ، فيخرج الزكاة عن طيب نفس . فهى ركن من أركان الإسلام يكفر جاحدها . وهذه الضمانات الدينية هى خير وسيلة لمنع التهرب من الضريبة .

رابعاً : الضريبـة والاقتصـــاد

لم يقتصر التشريع المالى الإسلامى على وضع الأسس الحديثة والمبادىء العامة للضريبة والتنظيم الفنى لها بل كانت الضريبة أداة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية بجانب هدفها المالى وفيما يلى نبين بعض جوانب دور الضريبة ووظائفها فى ظل النظام الاقتصادى فى الإسلام :

أ - تشجيع الاســتثمار :

بجانب الهدف المالى للضريبة فى الإسلام فقد كانت أداة تشجع على استثمار رؤوس الأموال وتعمل على الارتفاع بمستوى النشاط الاقتصادى ويبدو ذلك واضحاً بالنسبة للزكاة المفروضة على الذهب والفضة ، فهى تحث صاحب رأس المال على استثمار ما لديه من أموال حتى يتمكن من دفع الزكاة من الدخل لا من الأصل ، وفى هذا المعنى يقول رسول الله ﷺ بالنسبة لمال اليتيم : « **من ولى يتيماً له مال فليتجر له ولا يتركه حتى تأكله الصدقة** » .

فقواعد المال فى الإسلام حرمت اكتناز الأموال كما فرضت ضريبة على رأس المال المدخر غير المستثمر أى على ثروات المجتمع المعطلة تهدف من وراء ذلك تعبئة جميع الثروات واستثمارها لمواجهة التنمية الاقتصادية فى المجتمع الإسلامى .

ب - استخدام الضريبة لمحاربة نشاط معين :

اتخذ الإسلام الضرائب غير المباشرة (العشور) فى بعض الحالات سلاح لمحاربة الأنشطة غير المرغوب فيها كتجارة الخنزير والخمر ، تضاعف سعر الضريبة على تجار أهل الذمة الذين يمرون على العاشر بهذين الصنفين[١٤٧] ، وبذلك نرى أن التشريع المالى الإسلامى استخدم الضريبة كسلاح لمحاربة أنواع من التجارة غير المرغوب فيها .

(١٤٧) أبو يوسف - الخراج - المرجع السابق - ص ١٣٣ .

جـ – استخدام الضريبة لتشجيع استيراد السلع الضرورية :

نجد أن التشريع المالى الإسلامى استخدم الضرائب الجمركية – العشور – كأداة لتشجيع التجار على استيراد السلع الضرورية ، وهذا ما فعله عمر بن الخطاب حين خفض سعر الضريبة على تجار أهل الحرب الذين كانوا يمدون المدينة المنورة بالمواد الغذائية إلى النصف أى إلى نسبة ٥٪ بدلًا من ١٠٪ .

د – استخدام الضريبة فى تمويل المشروعات الاستثمارية :

تستخدم حصيلة الضرائب فى الإسلام للإنفاق على المشروعات الاستثمارية والتى تزيد من الإنتاج وتساهم فى التنمية الاقتصادية وتعود بالنفع على الاقتصاد القومى وفى ذلك يقول أبى يوسف للخليفة(١٤٨) : « رأيت أن تأمر عمال الخراج إذا أتاهم قوم من أهل الخراج فذكروا لهم أن فى بلادهم أنهاراً عادية قديمة وأرضين كثيرة غامرة وأنهم إن استخدموا لهم تلك الأنهار واحتفروها وجرى الماء فيها ... زاد من خراجهم ... فإذا أجمع أهل الخبرة والبصيرة على أن فى ذلك صلاحاً وزيادة فى الخراج ، أمرت بحفر تلك الأنهار ، وجعلت النفقة من بيت المال .

هـ – الضريبة كأداة لتحقيق التكافل الاجتماعى :

ومن أهم الأهداف التى يرمى إليها التشريع المالى الإسلامى من فرضه للضرائب ، تحقيق العدالة الاجتماعية بغية الوصول إلى التوزيع الأمثل للدخول ، فالإسلام بفرضه الزكاة على النحو المتقدم وبتوزيعها على الفقراء والمحتاجين وضع أمثل نظام للتكافل والضمان الاجتماعى عرفته البشرية . وهو أن تأخذ الزكاة من أغنياء كل بلد وترد إلى فقرائهم فقد أمر الرسول الكريم معاذ عامله على اليمن بأخذ الصدقة من الأغنياء وردها على الفقراء(١٤٩) ، وفى ذلك يقول على بن أبى طالب : « إن الله فرض على الأغنياء فى أموالهم بقدر ما يكفى فقراءهم » . وفى تحديد القرآن الكريم لمصارف الزكاة ما يحقق المثل الأعلى لعدالة توزيع الدخول بين أفراد المجتمع وما يتضمنه ذلك من تكافل وتضامن اجتماعى فى الدولة الإسلامية « **فالمؤمن للمؤمن كالبنيان يشد بعضه بعضاً** » ، كما أن

---

(١٤٨) أبو يوسف المرجع السابق ص ١٠٩ .

(١٤٩) أبو عبيد الأموال المرجع السابق ص ٨٣٪ و ص ٤٩٥ .

للسلطان العادل أن يفرض ضرائب إضافية أو استثنائية أخرى بخلاف الزكاة على الأغنياء كل حسب مقدرته هذا إذا لم تقم حصيلة الزكاة بالفقراء[١٥٠] ، ومثل هذا التضامن الاجتماعى لم تنتبه إليه الدول الحديثة إلا بعد الحرب العالمية الأخيرة حيث أصدرت التشريعات الخاصة بالتكافل الاجتماعى لتحقيق عدالة نسبية بين المواطنين لا ترتقى إلى تلك التى انتهجتها الشريعة الإسلامية .

ويتضح لنا من العرض السابق أن الإسلام سبق النظريات الحديثة بما يزيد عن ألف عام فجعل للضرائب أغراض وأهداف سياسية واجتماعية واقتصادية وهو ما تبغيه وتهدف إليه النظم المالية الحديثة .

---

(١٥٠) أبو عبيد - المرجع السابق - ص ٤٩٥ .
- دكتور محمد عبد الله العربى - الزكاة الاسلامية والنظام الضريبى المعاصر - المقال السابق .

الفصـل الثالث
مصـارف بيت المـال
أو
(الاستخدامـات)

نتناول فى هذا الفصل كيفية انفاق ايرادات الدولة الاسلامية وان الباحث فى النظام المالى الإسلامى يجد أن الشريعة الاسلامية الغراء خصصت بعض الايرادات لأوجه انفاق معينة محددة وجعلت باقى الايرادات مصرفاً عاماً على باقى المصالح العامة .

فقد بين الله تعالى فى القرآن الكريم مصرف الزكاة والخمس وترك بيان مصارف باقى ايرادات بيت المال الأخرى ، وذلك ليكون لولاة الأمور الحرية فى انفاق هذه الايرادات فى المنافع العامة للمسلمين حسب حاجات المجتمع وظروفه وقد وضع الاسلام قواعد عامة فى تقسيم موارد الدولة وانفاقها فالامام لاينفق حسب هواه – كما يتصرف المالك فى ماله الخاص – بل يجب عليه أن ينفق على المصالح العامة التى أمر الله بها ولايحيد عن ذلك . فقد قال رسول الله ﷺ[1] (**انى – والله – لا أعطى أحداً ولا أمنع أحداً ، وانما أنا قاسم أضع حيث أمرت**) ويجب على الامام أن يبدأ بالانفاق على المصالح الملحة والأكثر أهمية من غيرها .

وقد قسم الفقهاء بيوت المال الى أربعة أقسام[2] هى :

١ – بيت مال الزكاة :

ويصرف منه فى مصارف الزكاة الثمانية التى حددها القرآن الكريم .

٢ – بيت مال الجزية والخراج :

وهذا يصرف منه على مرافق الدولة وفقراء غير المسلمين من رعايا الدولة الاسلامية .

---

(١) ابن تيمية – السياسة الشرعية – المرجع السابق – ص ٣٠ .

(٢) محمد أبو زهرة – التكافل الاجتماعى – المرجع السابق – ص ٧٧ .

- دكتور مصطفى السباعى – اشتراكية الاسلام – الدار القومية للطباعة والنشر – الطبعة الثانية سنة ١٩٦٠ – ص ١٣١ .

٣ – **بيت مال الخمس :**

ويصرف منه على مرافق الدولة وفقراء المسلمين . والمقصود بمرافق الدولة فى ذلك الحين مصروفات الجيوش وسد الثغور واصلاح الطرق والقناطر والجسور واصلاح الأنهار وعمارة المساجد .

٤ – **بيت المال الخاص والضوائع ومن لا وارث له :**

وهى الأموال التى لايتعين لها مالك والتركات التى لا وارث لها . وقد قال الفقهاء أن هذا المال كله للفقراء فيعطى منه الفقراء العاجزين نفقتهم ، وأدويتهم ، ويكفن موتاهم ويقول الفقهاء : على الامام صرف هذه الحقوق الى أصحابها .

وسنوضح فيما يلى كيفية الانفاق فى الدولة الاسلامية مقسمين ذلك الى مبحثين :

المبحث الأول :

أنواع النفقات فى الاسلام وأحكامها :

أولًا : انفاق الايرادات التى خصص الله لها مصارف معينة .

ثانياً : الانفاق على المرافق العامة أو المصالح العامة لجماعة المسلمين .

المبحث الثانى :

الدراسة المقارنة بين النفقات فى الدولة الاسلامية والدولة الحديثة .

المبحث الأول – أنواع النفقات فى الاسلام وأحكامها

نتناول فى هذا المبحث أنواع النفقات فى الاسلام مقسمين هذه النفقات الى نوعين رئيسيين :

الأول : وهو النفقات التى حددت الشريعة لها موارد مخصصة .

الثانى : الانفاق على المصالح العامة للدولة .

أولا – النفقات التى حدد لها ايرادات معينة

وتنقسم بدورها الى ثلاث أقسام هى :

١ – مصارف الزكاة .

٢ – مصارف الفئ .

٣ – مصارف الغنيمة .

١ – مصـارف الزكـاة

حدد الله تعالى الأبواب التى تنفق فيها ايرادات الصدقات فقال تعالى فى سورة التوبة (الآية ٦٠) والتى[٣] كانت من أواخر القرآن نزولا (**انما الصدقاتُ للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبُهُم وفى الرقابِ والغارمين وفى سبيلِ الله وابن السبيل**) .

ومن الآية السابقة يتضح لنا أن أوجه انفاق الأموال المحصلة من فريضة الزكاة متعددة متشعبة تشمل جميع متطلبات المجتمع الضرورية لإقامة مجتمع متكامل البنيان وقد حدد الله تعالى هذه الأوجه ولم يتركها للاجتهاد ، وعن رسول الله ﷺ (ان الله تعالى) لم يرض فى قسمة الأموال ، بملك مقرب ولا نبى مرسل حتى تولى قسمتها بنفسه) .

ويمكن أن نقسم أوجه الانفاق هنا الى نوعين رئيسيين[٤] :

١ – الاصلاح الاجتماعى :

وهو عبارة عن نفقات تحويلية اجتماعية فى غالبيتها ، فتصرف الزكاة لأفراد ينفقونها بالكيفية التى يرونها وهؤلاء هم الفقراء والمساكين وما يصرف للعاملين على الزكاة من أجور وما يصرف للمؤلفة قلوبهم والغارمين وابن السبيل .

٢ – الخدمات العامة :

هى مصالح عامة تنتفع بها الأمة كلها وتتضمن أوجه تلانفاق فى عتق الرقاب والانفاق فى سبيل الله .

ويجب أن توزع الايرادات المحصلة من الزكاة على الأنواع الثمانية التى ذكرتها الآية الكريمة[٥] ولكن اختلف فقهاء المسلمين ويذكر الماوردى[٦] أن الزكاة تقسم على الأصناف الثمانية اذا وجدوا ولايجوز أن يحرم أحد منهم ففى تسوية الله تعالى بينهم فى آية الصدقات ما يمنع من الاقتصار على الانفاق على بعضهم دون البعض الآخر ولكن الامام أبو حنيفة قال بجواز صرف الزكاة الى أحد الأصناف الثمانية مع وجودهم جميعاً[٧] وفى ذلك تفصيل فى المذاهب .

(٣) الشيخ محمود شلتوت – الاسلام عقيدة وشريعة – المرجع السابق – ص ٩١ .
(٤) محمود شلتوت – المرجع السابق – ص ٩٢ .
(٥) سورة التوبة – الآية ٦٠ .
(٦) الماوردى – المرجع السابق – ص ١٢٢ و ١٢٣ .
(٧) الفقه على المذاهب الأربعة – المرجع السابق – ص ٣٤٥ .

وفيما يلى نوضح هذه الأصناف الثمانية :

(أ) الفقـــير :

وهو الذى لاشئ عنده .

(ب) المســـكين :

هو الذى له مال لا يكفيه فكأن الفقير أسوأ حالًا منه[8] وفى هذا التفسير اختلاف بين الفقهاء فيقول ابن تيمية[9] فالفقراء والمساكين يجمعهما معنى الحاجة الى الكفاية فلا تحل الصدقة لغنى ولا لقوى مكتسب . ويقول الشيخ أبو زهرة[10] المسكين هو المريض الفقير ففيه وصفان من صفات الحاجة أحدهما الفقر والثانية المرض والصفة الثابتة توجب فى مال الزكاة أمراً جديداً وهو مداواته وكأن هذا يشير الى وجوب انشاء مستشفيات من مال الزكاة يعالج فيها مرضى الفقراء .

(جـ) العـاملين عليهـا :

وهم العمال والموظفين الذين يتولون جمع وتحصيل الزكاة أو الذين يقومون بتقسيمها وتوزيعها على المستحقين لها وقد جعل الله أجورهن من مال الزكاة حتى لا يحمل الممول الخاضع لضريبة الزكاة سوى الفريضة دون اضافة نفقات التحصيل ويدفع لهؤلاء من مال الزكاة قدر أجور أمثالهم ، وهم والى الصدقات ومعاونيه .

(د) المؤلفـة قلوبهم :

وهم أربعة أصناف[11] :

الأول : يتألفهم لمعونة المسلمين .

الثانى : يتألفهم لكف أذاهم عن المسلمين

الثالث : يتألفهم لرغبتهم فى الاسلام .

الرابع : يتألفهم لترغيب قومهم وعشائرهم فى الاسلام .

---

(٨) الماوردى – المرجع السابق – ص ١٢٤ .

(٩) ابن تيمية – السياسة الشرعية – ص ٣٧ – ولتزود فى معرفة الفرق بين الفقراء والمساكين – أنظر دكتور شوقى شحاته – محاسبة زكاة المال علماً وعملا – مكتبة الأنجلو المصرية – ١٩٧٠ - ص ٢٠٣ و ٢٠٤ .

(١٠) محمد أبو زهرة – التكافل الاجتماعى – المرجع السابق – ص ٩٢ .

(١١) الماوردى – الأحكام السلطانية – المرجع السابق – ص ١٢٣ .

فمن كان من هذه الاصناف الأربعة مسلما جاز أن يعطى من سهم المؤلفة قلوبهم من مال الزكاة . ومن كان منهم مشركاً لا يصرف له من مال الزكاة ولكن يصرف له من سهم المصالح من الفئ والغنائم .

وقد رأى بعض الفقهاء[12] سقوط حق المؤلفة قلوبهم وذلك لما قاله عمر بن الخطاب والذى وافق عليه الصحابة جميعاً (كنا نؤلف حين كان الاسلام فى ضعف ، أما الآن وقد عز وقويت شوكته فلا حاجة بنا الى التأليف) ويقول الشيخ محمود شلتوت (الواقع أن تصرف عمر بالنسبة للمؤلفة قلوبهم ولم يكن نسخاً للحكم .. انما هو تطبيق لوصف الاستحقاق وجد الوصف وجد الاستحقاق وان عدم عدم . وقد عدم فى زمن عمر فمنع استحقاقه . وليس من ريب فى أن حاجة المسلمين اليوم فى دفع الشر عنهم – ماسة الى تقوية ضعفائهم والاستعانة بكل ما ينفع فى رد العدوان والبغى واذا كان خصومنا قد لجأوا الى هذا وأعلنوا مشروعات (التأليف والمعونة) .. فنحن لانسد على أنفسنا هذا الباب وقد فتحه لنا القرآن على مصراعيه .

(هـ) فى الرقـاب :

ويدخل هذا النوع[13] اعانة المكاتبين وافتداء الأسرى وعتق الرقاب وهذا أقوى الأقوال فيها . وهذا المصرف بتحديده السابق قد انقرض بانقراض الرق ويرى الشيخ محمود شلتوت[14] أنه قد حل محل الرق (رق هو أشد خطراً منه على الانسانية ، ذلكم هو استرقاق الشعوب فى أفكارها وفى أموالها وسلطانها وحريتها فى بلادها .. فما أجدر هذا الرق بالمكافحة والعمل على التخلص منه ، ورفع ذلك عن الشعوب ، لا بمال الصدقات فقط بل بكل الأموال والأرواح ، وبذلك نعرف مقدار مسئولية أغنياء المسلمين من معونة الشعوب الاسلامية .

(و) الغـــارمين :

وهم صنفان :

الأول : منهم من استدانوا فى مصالح أنفسهم وقضاء حاجاتهم فيصرف لهم من مال الزكاة إذا كانوا فقراء بالقدر الذى يكفى لتسديد ديونهم .

---

(١٢) محمود شلتوت – الاسلام عقيدة وشريعة – المرجع السابق - ص ٩٥ .
– الدكتور سليمان محمد الطماوى - عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة دراسة مقارنة - دار الفكر العربى الطبعة الأولى سنة ١٩٦٩ - ص ١٧٣ .

(١٣) ابن تيمية - السياسة الشرعية المرجع السابق - ص ٣٧ .

(١٤) محمود شلتوت - الاسلام عقيدة وشريعة - المرجع السابق ص ٨٧ .

الثانى : منهم من استدانوا فى مصالح المسلمين فيدفع اليهم مع الفقر والغنى قدر ديونهم من غير فضل - وهذا النوع الأخير يستدل منه على أنه إقتراض لأداء المصالح العامة يسدد من مال الزكاة .

(ز) **سبيل الله**(١٥) :

هى المصالح العامة التى تعود بالنفع على الجماعة مثل نفقات تكوين وتمويل الجيوش بما يلائمها من رجال وعتاد ومؤن فالغزاة يعطون من مال الصدقات ما يكفيهم لإتمام غزوهم ويشمل ذلك أحدث المعدات الحربية كما يشمل هذا النوع من الانفاق انشاء المستشفيات وتمهيد الطرق ومد الخطوط الحديدية وغير ذلك مما يحتاجه الحرب والميدان وهو يشمل أيضاً الاعداد القومى الناضج لدعاة الاسلام .

كما يشمل هذا النوع من الانفاق الحج الى بيت الله الحرام فهو فى سبيل الله كما قال النبى ﷺ ، وكلمة (سبيل الله) على وجه العموم تشمل كل ما يحفظ للأمة الاسلامية مكانتها المادية والروحية ويحقق شعائرها على الوجه الذى تتميز به عن غيرها - ولهذا المصرف موارد أخرى غير مال الزكاة .

ويمكن القول أن هذا النوع من الانفاق يتسع ليشمل جميع نفقات الدولة الحديثة .

(ح) **ابن السبيل** :

وهم المسافرون الذين لايجدون نفقة سفرهم ويدفع اليهم من سهمهم اذا لم يكن سفرهم فى معصية ويصرف لهم ما يكفيهم فى سفرهم سواء كان المسافر مبتدئاً السفر أو مجتازاً وقال الامام أبو حنيفة يدفع الى المجتاز دون المبتدئ بالسفر .

هذه هى الأصناف الثمانية التى يصرف لها من مال الزكاة . ويقول الماوردى(١٦) (أما أن تكون الزكاة كافية لهم جميعاً أو كافية لبعضهم مقصرة عن الباقين فيأخذون من أبواب أخرى من الايرادات قدر حاجتهم . واذا كفت الزكاة جميعهم فينقل الفضل الى أقرب البلاد اليهم ، أو أن تكون الزكاة تفضل عن كفايات بعضهم وتعجز من كفايات الباقين فيرد مافضل عن المكتفين على من عجز من المقصرين حتى يكتفى الفريقان .

---

(١٥) الماوردى - المرجع السابق - ص ١٢٣ .
- ابن تيمية - المرجع السابق - ص ٣٨ .
- محمود شلتوت - المرجع السابق - ص ٨٧ .
- أبو عبيد - الأموال - ص ٨٠١ .
- محمد أبو زهرة - المرجع السابق - ص ٩٤ .

(١٦) الأحكام السلطانية - ص ١٢٤ .

ويتبين لنا بوضوح من هذه القاعدة أن الاسلام عرف مبدأ التجاوز فى الصرف فى بعض البنود مقابل وفر فى بنود أخرى فى نفس الباب كما عرف النقل من باب الى أخرى وذلك اذا تصورنا أن الزكاة باب من أبواب الايرادات أو النقل من ميزانية فرعية الى ميزانية أخرى اذا اعتبرنا أن الزكاة لها ميزانية مستقلة عن غيرها .

ويمكن أن نستخلص مما سبق أنه لايجوز بالاجماع صرف الزكاة الى غير من ذكر الله تعالى فى الأصناف الثمانية . وان اعطيت الزكاة لنصف واحد صحت وانما يدفع لكل صنف ما يدفع عنه الحاجة والامام مخير فى التقسيم بين الأصناف الثمانية جميعاً وفى أن يخص بها بعضهم دون بعض[17] فان آية الزكاة لم تذكر إلا بياناً لمواضع الصرف لا لتعميمها فلولى الأمر أن يصرفها فى الأصناف الثمانية حسبما تقضى به مصلحة الجماعة الاسلامية ويجب عليه عدم الخلط بين موارد الدولة من الزكاة ومواردها الأخرى حيث أن للزكاة مصارف أخرى خاصة أى أنه يمكن أن نقول أن للزكاة ميزانية مستقلة ملحقة بالميزانية العامة للدولة ومثل هذه الميزانية قد عرفتها جمهورية مصر العربية فى ميزانية وزارة الأوقاف المصرية .

ولكنه مع هذا فانه يمكن القول بان مصارف الزكاة السابقة بالتفسيرات المختلفة التى رأيناها هى أهداف ينطوى تحتها النسبة العظمى من النفقات مما يقلل درجة التخصص بمعنى أن التخصص يمنع الانحراف عن هذه الأهداف ولكن لا يضع قيداً جامد بمعان محددة على مصرف الزكاة فهى تسع جميع نفقات الدولة الحديثة .

٢ – مصـارف الفـئ

حدد القرآن الكريم مصارف الفئ بقوله تعالى (**ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فلله وللرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل**) .

والفئ كمال الهدنة والجزية وأعشار متاجر المشركين[18] أو ماكان واصلا بسبب من جهتهم كمال الخراج ففيه إذا أخذ منهم أداء الخمس لأهله . ويقسم الخمس على خمسة أسهم متساوية ونذكرها فيما يلى باختصار :

---

(١٧) دكتور شوقى شحاته – محاسبة الزكاة – ص ٢١٨ .
– الشيخ محمود شلتوت – المرجع السابق – ص ٩٨ .
(١٨) الماوردى – الأحكام السلطانية – المرجع السابق – ص ١٢٧ وما بعدها .

١ – **سهم رسول الله ﷺ :**

وكان ينفق منه على نفسه وأزواجه وفى مصالحة ومصالح المسلمين وقال الأمام أبو حنيفة ان هذا السهم سقط بموت الرسول وقال الامام الشافعى بانفاقه فى مصالح المسلمين .

٢ – **سهم ذوى القربى :**

وهم بنو هاشم وبنو عبد المطلب ويسوى بين صغارهم وكبارهم وأغنيائهم وفقرائهم للذكر مثل حظ الأنثيين .

٣ – **سهم اليتامى :**

وهم اليتامى ذوى الحاجات – واليتم موت الأب مع الصغر فاذا بلغ زالت عنه هذه الصفة ، فقد قال رسول الله ﷺ (لا يتم بعد حلم) .

٤ – **سهم المساكين :**

وهم الذين لايجدون ما يكفيهم من أهل الفئ (وأهل الفئ هم المهاجرين والذين يقومون بمحاربة الأعداء) لأن مساكين الفئ يتميزون عن مساكين الصدقات لاختلاف مصرفهما .

٥ – **سهم ابن السبيل :**

وهم المسافرون من أهل الفئ لايجدون ما ينفقون هكذا يقسم خمس الفئ أما الأربعة أخماس الباقية فقد اختلف آراء فقهاء فى مصرفها وفى ذلك قولان[١٩] :

أحدهما : أنه للجيش خاصة لا يشاركه فيه غيره ليكون معداً لأرزاقهم .

والثانى : أنه مصروف فى المصالح التى منها أرزاق الجيش وما لاغنى للمسلمين عنه .

ويقول أبو عبيد[٢٠] فهذه آية الفئ (**ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى ، فلله وللرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل**) – (**للفقراء المهاجرين الذين أخرجوا من ديارهم وأموالهم**) – (**والذين تبوؤا الدار والايمان من قبلهم**) – (**والذين جاءوا من بعدهم**) فرأى عمر أن الآية محيطة بالمسلمين وأنه ليس منهم أحد يخلو من أن يكون له فيها نصيب . ثم اختلف المسلمون بعد ذلك أيضاً .

(١٩) الماوردى – الأحكام السلطانية – ص ١٢٧ .

الفرق بين من يصرف له مال الزكاة ومن يصرف له مال الفئ :

باستعراض مصارف مال الزكاة وأوجه انفاق مال الفئ نجد هناك تشابها فى المسميات مثل ذوى الحاجات من اليتامى والمساكين وابن السبيل ولما كان لايجوز أن يصرف أى من المالين لغير مستحقيه لذلك وجب التفرقة بين كل من المستحقين :

١ - والمستحقون من مال الزكاة من لاهجرة لهم وليس من المقاتلة عن المسلمين ولا من الحماة .

٢ - وأهل الفئ هم ذو الهجرة والمانعون عن الحريم والمجاهدون للعدو .

٣ - أقارب رسول الله ﷺ لهم سهم الفئ ولهذا حرم عليهم الأكل من مال الزكاة .

وليس لعمال الفئ سهم فيه لأنهم يأخذون أجراً على عملهم ولا يجوز لعامل الفئ أن يقسم ما جباه الا باذن لأن مصرف مال الفئ للامام أن يجتهد فيه .

٣ - مصارف الغنيمة

قال الله تعالى فى كتابه الكريم (**واعلموا انما غنمتم من شئ فان لله خمسه وللرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل**) . فتولى الله جل شأنه قسمة الغنائم كما تولى قسمة الصدقات . فخمس الغنيمة لمن سمى الله عز وجل فى الآية السابقة والأربعة أخماس الباقية تقسم بين الجند الذين أصابوا ذلك من أهل الديوان وغيرهم[٢١] فيقسم الامام الغنيمة فيخرج خمسها ويقسم الأربعة أخماس بين الغانمين[٢٢] وأهل الخمس فى الغنيمة هم أهل الخمس فى الفئ ويقسم الخمس خمسة أسهم . سهم للرسول وعنه أنه قال[٢٣] ومالى فيها (الغنائم) الا الخمس والخمس مردود فيكم . والسهم الثانى لذوى القربى من بنى هاشم وبنى عبد المطلب . والسهم الثالث لليتامى . والسهم الرابع للمساكين . والسهم الخامس لبنى السبيل .

ويجوز للامام أن يصرف الى غير أهل الخمس من الذين شهدوا المعركة من العبيد والنساء والصبيان وأهل الذمة بحسب غنائمهم بشرط ألا يبلغ ما يأخذه أحدهم سهم

---

(٢٠) أبو عبيد - الأموال - ص ٣٠٥ - ٣٠٦ .

(٢١) أبو يوسف الخراج ص ١٨ .

ابن الهمام المرجع السابق جـ ٤ - ص ٣٢٠ .

(٢٢) الماوردى - المرجع السابق ص ١٤٠ .

(٢٣) أبو عبيد الأموال ص ٤٢٨ .

فارس ولا رجل . ثم يقسم الباقى من الغنيمة بين من شهد المعركة من الرجال المسلمين الأحرار الأصحاء يشترك فيها من قاتل ومن لم يقاتل(٢٤) لأن من لم يقاتل عون للمقاتل وردة له عند الحاجة وفى ذلك يقول الامام مالك : مال الغنيمة موقوف على رأى الامام ان شاء قسمه بين الغانمين تسوية وتفضيلا وان شاء اشرك غيرهم ممن لم يشهد الواقعة .

وفى قول النبى ﷺ (**الغنيمة لمن شهد الواقعة**) ما يدفع هذا المذهب .

ونستطيع أن نذكر أن حكم الخمس النظر فيه للامام كما سبق وذكرنا وهو مفوض اليه على قدر مايرى(٢٥) أما الصدقات فلم يأتنا عن أحد من الأئمة ولا العلماء أنه رأى صرفها الى أحد سوى الأصناف الثمانية ، اللهم الا اختلافهم فيما يتناوله سهم فى سبيل الله ، فقال الله تبارك وتعالى فى حكم الخمس (**واعلموا انما غنمتم من شئ فان لله خمسه**) . فافتتح الكلام بأن نسبه الى نفسه ، ثم ذكر أهله كذلك قال فى الفئ (**ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فلله**) فنسبه جل ثناؤه أيضاً إلى نفسه ، ثم ذكر أهله فصار فيها الخيار الى الامام فى كل شئ يراد الله به . ثم ذكر الله الصدقة فقال (انما الصدقات للفقراء والمساكين) ولم يقل : لله ولكذا ولكذا فأوجبها لهم ولم يجعل لأحد فيها خيارا أن يصرفها عن أهلها الى من سواهم) .

ويتضح لنا أن مصارف الفئ والغنيمة متروكة لاجتهاد الامام ولكن لايخرج انفاقها عن المصالح العامة للمسلمين بهدف وجود مجتمع يسوده التكافل الاجتماعى .

ثانياً – الانفاق على المصالح العامة ومصالح جماعة المسلمين

يجب أن يراعى الأمام(٢٦) فى تقسيم الايرادات جميع مصالح الدولة على قدر أهميتها بحيث لاتراعى مصلحة دون أخرى ولايكون نصيب المهم أوفر من نصيب الأهم فوجوه الانفاق يجب أن يبدأ بالأهم من مصالح المسلمين كعطاء من يحصل للمسلمين به منفعة عامة كنفقات الجيوش . وقد بين الله تعالى كما سبق أبواب انفاق مال الزكاة والخمس وسكت عن بيان مصارف باقى أبواب الايرادات المختلفة حتى يكون لولاة أمور المسلمين

(٢٤) الماوردى – المرجع السابق – ص ١٤٠ .

(٢٥) أبو عبيد – المرجع السابق – ص ٤٥٦ ، ٤٥٧ .

(٢٦) ابن تيمية – السياسة الشرعية – ص ٥٠ وما بعدها .

– دكتور حسن ابراهيم – النظم الاسلامية – ص ٢٩٣ وما بعدها .

– فضيلة الشيخ عبد الوهاب خلاف – السياسة الشرعية أو نظام الدولة الاسلامية – المطبعة السلفية وكتبتها – ص ١٣٧ وما بعدها .

حرية التصرف لمقابلة احتياجات أمتهم المتطورة . ولا يجوز للامام أن يعطى أحدا مالا يستحقه لهوى فى نفسه أو لقرابة بينهم أو لأجل منفعة محرمة بل يجب أن يراعى الله فيه فينفقه فى مواضعه بعد اجتهاده وكان أهم نفقات الدولة الاسلامية من الايرادات التى ليس لها مصرف معين - مايلى[27] :

١ - أرزاق الجند :

وكانت فى أيام الرسول غير محدودة ولا معينة انما كانوا يأخذون من أربعة أخماس الغنيمة وما يرد من خراج الأرض التى بقيت فى أيدى أهلها كما كانت تقسم بينهم بالسوية ، وقد سوى أبو بكر أيضاً فى العطاء . ولما ولى عمر جعل العطاء بحسب السبق فى الاسلام وقد ظلت اعطيات الجند على هذا النحو أيام الخلفاء الراشدين .

٢ - دفع مرتبات القضاة والولاة وغيرهم من موظفى الدولة فيما عدا ولاة الصدقات فان أجورهم ومرتباتهم تصرف من الصدقة .

٣ - حفر الأنهار واصلاح مجاريها وحفر الترع وذلك لتوصيل المياه الى الأراضى الزراعية البعيدة .

٤ - الأعطيات والمنح للأدباء والعلماء .

٥ - النفقة على المسجونين وأسرى المشركين من مأكل ومشرب وملبس .

٦ - الانفاق الحربى ، الحصول على المعدات الحربية .

هذا ونود أن نشير الى أن عمر بن الخطاب يفرض لكل مسلم دون اسمه فى سجلات الحكومة مكافآت سنوية عن خدماته الحربية عدا ماكان يمنحه من الأجر لأبنائه

ومما سبق يتضح لنا أن النظم الاسلامية قد خصصت ايرادات معينة لأوجه انفاق محدودة على وجه الخصوص - فخصص مال الزكاة لانفاقها على النحو السابق وكذلك الفئ وخمس الغنائم ولم يخصص باقى الايرادات أو لم يحدد لها أنواع معينة من الانفاق ونستطيع أن نقرر أن النظم الاسلامية أخذت فى الموازنة العامة للدولة بنظام الميزانيات المتعددة لكل ميزانية ايرادات مخصصة على وجه التحديد لمقابلة النفقات الخاصة بها .

---

(٢٧) دكتور حسن ابراهيم حسن ودكتور على حسن ابراهيم المرجع السابق ص ٢٦٣ ، ٢٦٤ .

المبحث الثانى

النفقات العامة فى الدولة الاسلامية والدولة الحديثة

نستخلص من دراستنا السابقة للانفاق الحكومى فى الدولة الاسلامية بما يأتى :

١ – أن هدفه لم يكن فقط ضمان سير المرافق العامة والعمل على حفظ الأمن الداخلى والخارجى باقامة العدالة وتمويل الحروب ، بل كان وسيلة فى نفس الوقت للتأثير على الحياة العامة ، فالنفقة فى الاسلام لم تكن نفقة محايدة طبقاً للنظرية الكلاسيكية ، بمعنى أنها لا تؤثر فى الحياة الاقتصادية بوجه عام ولا تعدل من مراكز الطبقات الاجتماعية بل كانت لها آثار ايجابية يهدف النظام الاسلامى من ورائها تحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية بتحقيق التكافل الاجتماعى بين أفراد الأمة الاسلامية ، فتحصل الزكاة من الأغنياء وتنفق أو ترد على الطبقات الفقيرة – على الوجه السابق – ويؤدى ذلك الى رفع دخول هذه الطبقات واعانتها على حياة كريمة ، مما يترتب عليه ولاشك آثار اقتصادية بزيادة الطلب على السلع والخدمات الضرورية لهذه الطبقات الفقيرة أى يرتفع المستوى الاستهلاكى لها ، فالتشريع المالى الاسلامى متفق مع الفكر المالى الحديث الذى يعتبر النفقة « توزيع للثروة وتحويل للقوة الشرائية من مجموعة لأخرى داخل المجتمع ، فالدولة تشبه مضخة هائلة تمتص لتوزع وتؤثر وتوجه لتحقيق أهدافها »(٢٨) .

٢ – ايجابية النفقة : يقصد الفكر المالى الحديث بالنفقة الايجابية « تلك النفقة التى تهدف الى احداث آثار أخرى اقتصادية واجتماعية الى جانب آثارها المالية وقد اصبحت النفقات العامة أكثر وسائل الدولة أهمية لتحقيق الأهداف المختلفة وخاصة فى الميدان الاقتصادى . فتتعدد أشكال تدخل الدولة فى هذا الميدان سواء بمنح الاعانات أو القيام ببعض المشروعات أو بسيطرة كاملة على الاقتصاد القومى لتنفيذ خطو شاملة »(٢٩) .

وبمقارنة نظام الانفاق العام فى الاسلام بما تقدم من قول علماء المالية نجد من الآثار الاقتصادية والاجتماعية لسياسة الانفاق العام فى الاسلام تقليل التفاوت بين

---

(٢٨) دكتور عبد الكريم بركات والدكتور حامد دراز – المرجع السابق – ص ٢٩١ .

(٢٩) دكتور عبد الكريم بركات والدكتور حامد دراز – المرجع السابق – ص ٢٩٥ .

الطبقات برفع مستوى الطبقات الفقيرة بحصولها على الاعانات الممولة من الضرائب المفروضة على دخول الاغنياء ورؤوس أموالهم (الزكاة) فان من شأن هذا الانفاق الممثل فى الاعانات رفع مستوى دخل الطبقات الفقيرة وفى الوقت ذاته لا تؤدى الى خفض مستوى الطبقات القادرة ، لأن الضرائب التى تمول هذا الانفاق لا تؤدى الى خفض حجم رؤوس أموالهم واستثماراتهم لأنها تستقطع من عائد هذه الأموال – لا من أصولها – نسبة صغيرة لا تؤثر على أصحاب الأموال ولا تخيفهم فهى لا تزيد عن ٢/١ ٢ ٪ فى الارباح التجارية بينما قد تصل هذه النسبة فى الدول الحديثة الى حوالى ٤٠ ٪ من الدخل .

كما أن زيادة النفقات العسكرية والخدمات المتصلة بها فى الدولة الاسلامية كان يؤدى الى زيادة ايرادات الدولة وزيادة فى دخول المحاربين أنفسهم وذلك كنتيجة لانتصارات المسلمون فى حروبهم على أعدائهم واستيلائهم على الأموال الكثيرة التى كانت تقسم بين المحاربين على النحو السالف الذكر ، فكانت الفترات التى زادت فيها الفتوحات والنفقات العسكرية هى أكثر الفترات رواجاً وازدهاراً فى الدولة الاسلامية – ولا يتبادر الى الذهن أن دولة الاسلام دولة حرب فانها دولة سلام اتخذت السلام شعاراً وهدفاً ولكنها كانت تضطر للحرب لأسباب عديدة .

٣ – **الاقتصاد فى الانفاق العام :**

يذكر علماء المالية الآن أنه يتعين على الحكومات مراعاة الاقتصاد فى انفاقها بقصد حسن التدبير ومجانبة التبذير والسعى الى تحقيق أكبر عائد بأقل نفقة ، فتبذير الأموال العامة هو ضياع لها ولغرض استخدامها فى نواحى أكثر نفعاً كما أنه يزعزع ثقة الأفراد فى مالية الدولة مما يدفعهم الى التبرم بعبء الضرائب الثقيل والتهرب منها . وعلى الدولة مراعاة لهذا المبدأ أن تتريث فى تقرير نفقاتها اذ يصعب فى الكثير من الحالات تخفيض هذه النفقات بعد تقريرها(٣٠) .

ولو نظرنا الى التشريع المالى الاسلامى نجده يحارب التبذير فى كافة النواحى ويصف المبذرين بأنهم اخوان الشياطين ويحرص كل الحرص على استخدام الأموال العامة فى المصارف المخصصة لها ويضع لذلك القواعد التفصيلية ، ولما كان وجود فائض لا تستهدف الدولة من تكوينه غرضاً معيناً قد يغرى القائمين بالأمر على ايجاد أبواب جديدة للانفاق قد يتعذر ضغطها حينما تدعو الحاجة الى ذلك ، كانت موارد الدولة الاسلامية محددة قبل

(٣٠) دكتور عبد الكريم صادق بركات ودكتور حامد دراز – المرجع السابق – ص ٣٠٥ .

تقدير الانفاق العام أى أنها في الدولة الاسلامية توجه الى فروع الانفاق المحددة حسب أولويات معينة فكان ولى الأمر يحدد أولويات الانفاق العام حسب الموارد المتاحة ، فلم يكن يعرف تكوين احتياطى غير مخطط فى بيت مال المسلمين فى عهد الرسول ﷺ وصاحبيه وفى عهد على بن أبى طالب أيضاً كان يقسم الأموال ولا يبقى شيئاً . وان كان وجود فائض أو احتياطى لا هدف له ناتج من زيادة ايرادات الدولة عن نفقاتها ، جعل بعض حكام المسلمين يتوسعون فى أوجه انفاق جديدة كالهبات والمنح وصعب عليهم ضغطها حينما دعت الحاجة لذلك كما حدث فى عهد عثمان بن عفان .

أما من حيث الشكل فانه يمكن تقسيم النفقات العامة الى قسمين رئيسيين هما :

القسم الأول : **نفقات حقيقية وتشمل :**

١ – أجور عمال الدولة .

٢ – أثمان الأشياء والأدوات التى تبتاعها الدولة وما يكون من انفاق استثمارى .

القسم الثانى : **نفقات تحويلية وتشمل :**

١ – اعانات .

٢ – نفقات خدمة الدين العام .

وسنقارن هنا بين الأنواع الثلاثة الأولى من النفقات فى الدولة الحديثة وبين نظيرتها فى الدولة الاسلامية ، أما النوع الرابع وهو نفقات خدمة الدين العام فلم يكن معروفاً ضمن النفقات فى الدولة الاسلامية ، حيث لم تكن القروض فى الدولة الاسلامية وسيلة من وسائل تمويل النفقات العامة فلم تستعمل الا فى حالات نادرة بتعجيل دفع الزكاة أى بتحصيل فريضة الزكاة من بعض القادرين قبل استحقاقها على النحو السالف الاشارة اليه لأن موارد الدولة الاسلامية كانت من الضخامة بحيث تكفى لتمويل النفقات العامة بل وفى بعض الأحيان كان يوجد فائض فى بيت المال .

١ – أجور العاملين بالدولة

يذكر علماء المالية(٣١) أن نظام المرتبات أفضل من نظام العمل المجانى ومن السخرة وأخف عبئاً على الشعب منهما ، فالعمل المجانى يقصر الوظائف الكبيرة على أفراد الطبقات الغنية وهؤلاء ليسوا دائماً أقدر الأفراد لتولى الوظائف العامة ، هذا فضلًا عن أنهم قد يستغلون وظائفهم ويرهقون المحكومين .

(٣١) دكتور محمود رياض عطيه – المرجع السابق – ص ٥٦ ، ٥٧ .

كما يجب أن يكون المرتب كافيا لنفقات المعيشة حتى لا يلجأ الموظفون الى وسائل تهدد سلامه الادارة الحكومية كالرشوة واستغلال النفوذ ، كما ينبغى تحديد مرتبات الموظفين جميعا على أساس واحد حتى لايكون هناك استياء أو تدمر يؤدى الى ضعف الانتاج .

إذا كانت هذه النظرة الحديثة الى المرتبات والأجور فقد قررتها الشريعة الاسلامية حينما حددت مصارف الزكاة فجعلت سهماً منها كأجور للعاملين عليها ، وقد دون عمر بن الخطاب الديوان فعمد إلى ترتيب أجور للعاملين فى الدولة من بيت المال ، « وقد راعى فى هذه الرواتب أن تكون محددة على نمط عام ثابت متناسبة مع المناصب المختلفة ومقدار نشاط العمل فيها ، ملائمة لنوع المعيشة واختلاف محال الاقامة من قرب أو بعد مراعياً فيها عدد من يعولهم(٣٢) فكان كل ارتفاع فى غلاء المعيشة يصحبه ارتفاع فى الأجور(٣٣) » . فقد راعى عمر بن الخطاب حين تقريره للأجور والمرتبات أن تكون كافية حتى يستغنى بها العامل عن التماس أى مادة أخرى تصرفه عن القيام بمهام الأعمال المطلوبة منه بأمانة وكفاية ، كما نظم دفع المرتبات فى أوقات معينة كل شهر أو كل ستة شهور أو كل سنة حتى لا تتأخر الأجور والمرتبات ويطالب بها أصحابها والذين كان أغلبهم من الجند« وإذا مات أحدهم أو قتل كان ما يستحق من عطائه موروثاً عنه على فرائض الله تعالى وهو دين لورثته فى بيت المال(٣٤) .

وهنا يثار موضوع المعاشات – فان نظام المعاش فى الاسلام يمتاز عن مثيله فى العصور الحاضرة اذ كان معاش الشخص أو عطاؤه يعطى له فى حياته ولورثته كاملًا بعد مماته لا يستقطع منه شئ(٣٥) حيث أن مفهوم المعاش الآن بأنه مرتب مخفض تصرفه الدولة للعاملين بها بعد تركهم الخدمة بعد سن معينة أو بالوفاة وهو يستحق لورثته – وهذا المعاش الذى يعتبر تأميناً للموظف ولمن يعولهم – والذى تقرره الدول الحديثة بسخاء للعسكريين ولأسر الشهداء والمفقودين أثناء العمليات الحربية فقد سبق اليه الاسلام ولكن بدون اقتطاع جزء من المرتب بل صرفه بالكامل كمعاش وفى هذا تأمين واستقرار أكثر لصاحب الأجر ومن يعولهم سواء كان مدنياً أو عسكرياً .

---

(٣٢) الماوردى – الأحكام السلطانية المرجع السابق ص ٢٠٥ .
(٣٣) دكتور بدوى عبد اللطيف المرجع السابق ص ١٣٧ .
(٣٤) الماوردى – المرجع السابق ص ٢٠٦ .
(٣٥) دكتور بدوى عبد اللطيف – المرجع السابق – ص ١٣٩ .

٢ – أثماء الأشياء والأدوات التى تبتاعها الدولة

تشترى الحكومات فى العصر الحديث ما يلزمها من أدوات ومعدات حربية ومدنية لحماية الدولة ولتنفيذ الأشغال العامة وصيانة مرافقها . كذلك نجد أن التشريع المالى الاسلامى يقرر أن تصرف بعض ايرادات الدولة فيما يلزمها من أسلحة ومعدات الجهاد ونحو ذلك وما كانت تتطلبه المشروعات العامة كإقامة الجسور والمبانى الحكومية وما إلى ذلك .

٣ – الإعـــانات

هذا النوع من النفقات يرجع الى السياسات الجديدة التى أخذت الدولة تتولى تنفيذها حديثاً كالسياسة الاقتصادية التى تهدف الى مساعدة بعض الصناعات الوطنية . والسياسية الاجتماعية التى تهدف الى اصلاح المجتمع ، والسياسة المالية المحلية التى تستهدف مساعدة البلديات والحكم المحلى فى القيام بالمرافق المحلية(٣٦) .

ولو نظرنا الى التشريع المالى الاسلامى فى ظل اقتصاديات الدولة الاسلامية نجد أن الاعانات التى كانت تصرف لذوى الحاجة من أبناء الدولة الاسلامية وقد أوضحت أحكام الشريعة ذلك ووضعت القواعد العادلة التى تكفل توزيع هذه الاعانات توزيعاً عادلًا لتفى بحاجات المستحقين – كما رتب عمر بن الخطاب الأعطيات حين دون الديوان وفرض لكل مسلم عطائه حتى الطفل الرضيع – ولكنه لم يصلنا أن الدولة الاسلامية قد قررت اعانات للصناعات الموجودة بها فى ذلك الحين – غير أنه كانت تورد فائض ايرادات الأقاليم الى بيت مال عاصمة المسلمين للاستعانة به فى شئون أقاليم أخرى كتوجيه فائض مصر الى الحجاز فى عهد عمر بن الخطاب ومطالبته به حينما تأخر .

فالأقتصاد الاسلامى كان لا يحجر على حرية الأفراد فى التملك والتصرف فيما يملكون فلهم أن يتملكوا ما يريدون بدون حد أقصى مادام ذلك فى حدود تعاليم الشريعة التى جعلت لهذه الملكية وظيفة اجتماعية يجب أن تؤدى . وقد بينا أنه فى ظل هذا الاقتصاد ووفقاً لأيديولوجيات هذا المجتمع كانت للموارد والنفقات أهداف اجتماعية وسياسية واقتصادية بجانب ما تحققه من أهداف مالية وأن التشريع المالى الاسلامى وضع لنا الكثير من قواعد ومبادئ المالية العامة بما يختص بالايرادات والنفقات تلك – التى ينادى بها كتاب المالية والاقتصاد اليوم .

(٣٦) دكتور محمود رياض عطية – موجز فى المالية العامة – المرجع السابق – ص ٦٥ .

الباب الثالث

تطور فكرة الرقابة المالية فى الاسلام

(دراسة نظرية تاريخية)

مقدمة :

جاء الدين الاسلامى بدستور كامل للحياة فى جميع نواحيها « **ما فرطنا فى الكتابِ من شئ** »[1] يهدى الناس الى طريق الصواب يهتم بالفرد وتهدف أحكامه الى تحقيق الصالح العام وترمى الى حماية حقوق الجماعة وصيانتها « **إن هذا القرآن يهدِي للّتى هِى أقومُ** »[2] فالاسلام لم يهتم بالنواحى الدينية فقط بل نظم جميع نواحى الحياة ووضع قواعد المعاملات بين الأفراد والجماعة « ولن ترى تشريعاً مزج بين مصالح الدين والدنيا . وجعلهما متلازمين لزوم الروح للجسد كالإسلام »[3] فهو لا يتطلب الرهبانية التى تعطل قوى الانسان كما أن الاسلام أنكر تعلق الانسان بالحياة وتكالبه على الدنيا بحيث لايكون همه الا جمع الأموال واكتنازها سالكاً فى ذلك كل السبل غير مكترث بجانب الفضيلة الروحية فقد اعتبر الاسلام هذا التكالب تكذيب بيوم الدين . فقال تعالى « **الهاكُمُ التكاثُرُ حَتى زُرتُمُ المقابِرَ. كلا سوفَ تَعلَمُونَ . ثُم كَلّا سوفَ تعلَمُونَ كلا لو تعلمون عِلمَ اليَقين . لَترَوُنَّ الجَحيمَ . ثم لَترَوُنَّهَا عَينَ اليقِين . ثُم لَتُسئلُنَّ يومئِذٍ عنِ النَعيم** »[4] . وقد وضع الاسلام أسس الرقابة العامة والمحاسبة للمسلم سواء كان فرداً أو أمة فى قوله تعالى « **وَترى كُلَّ أمةٍ جَاثِيةً كُلُّ أمةٍ تُدعى الى كِتابها اليومَ تُجزونَ ماكُنتُم تَعملُونَ . هَذَا كِتَابُنَا يَنطِقُ عَليكُم بِالحقِ إنَّا كُنَّا نستنسخُ ما كُنتم تعملُونَ** »[5] — « **وَيقولونَ يا وَيلَتَنَا مَالِ هذا الكِتابِ لا يُغادِرُ صغيرةً ولاَ كبيرة إلا أحصاها** »[6] وقال تعالى « **وَلَدَينَا كتابٌ يَنطِقُ بالحقِ وَهُم لايُظلَمُونَ** »[7] .

(١) سورة الأنعام — الآية ٣٨ .

(٢) سورة الأسلاء — الآية ٩ .

(٣) فضيلة الشيخ فرج السيد فرج وآخرين — المختصر فى نظام الاسلام — جامعة الأزهر — كلية الشريعة — شركة الطباعة الفنية المتحدة — ١٣٨٤ هـ ١٩٦٥ م ص ١١ .

(٤) سورة التكاثر .

(٥) سورة الجاثية — الآية ٢٨ ، ٢٩ .

(٦) سورة الكهف — الآية ٤٩ .

(٧) سورة المؤمنون — الآية ٦٢ .

ومن هذه الآيات يتبين لنا أن هناك رقابة مستمرة من جانب الله تعالى على عباده فينزل ملائكته يكتبون ما يفعله الانسان من خير ومن شر ليحاسبهم عليه يوم القيامة « **فمن يعمَل مِثقَال ذرةٍ خيراً يَرهُ ، ومن يَعْمل مِثقَال ذرةٍ شراً يرهُ** »[٨] ، وقال ابن العباس « ان الله وكل ملائكته مطهرين فينسخون من أم الكتاب فى رمضان كل ما يكون من أعمال بنى آدم فيعارضون حفظة الله على العباد كل خميس ، فيجدون ما جاء به الحفظة من أعمال العباد موافقاً لما فى كتابهم الذى استنسخوا منه ذلك الكتاب لا زيادة فيه ولا نقصان »[٩] فوضع بذلك نظام المطابقة أو المقابلة كنظام للرقابة فالملائكة الذين يحصون على العباد أعمالهم يطابق ما أحصوه على ما استنسخ من أم الكتاب . هذا بالاضافة الى الآيات التى نزلت فى الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، نرى أن القرآن الكريم وضع مفهوم الرقابة العامة فى الاسلام بأن الانسان تحصى عليه أعماله وهو محاسب عليها ثواباً أو عقاباً ووضع لذلك نظاماً حكيماً بينته الآيات السابقات وان السنة النبوية والاجتهاد قد وضع وفصل لنا الكثير من قواعد وأسس الرقابة ، والرقابة المالية بالذات التى هى موضوع بحثنا

وسنوضح فى الفصول الثلاثة الآتية كيف نشأت وتطورت الرقابة المالية فى الدولة الاسلامية :

الفصل الأول : فى نشأة فكرة الرقابة المالية فى الدولة الاسلامية .

الفصل الثانى : فى تطور الرقابة فى العصر الأموى .

الفصل الثالث : فى تطور الرقابة فى العصر العباسى وما بعده .

---

(٨) سورة الزلزلة ــ الاية ٧ ، ٨ .

(٩) تفسير القرطبى ــ كتاب الشعب ــ ص ٥٩٩٤ .

الفصـل الأول
نشـأة فـكرة الرقابة المالية فى الدولة الإسلامية

ونقسم هذا الفصل الى مبحثين :

المبحث الأول : نتناول فيه القواعد المحددة بالكتاب والسنة .

المبحث الثانى : نعرض فيه التطبيق الفنى فى مراحله الأولى .

المبحث الأول

يجد الباحث أن الدين الاسلامى ينظم أمور ثلاثة هى العقيدة والشريعة والأخلاق . والعقيدة هى الجانب النظرى ، الذين يدعو اليه الاسلام ويطلب الايمان به ايماناً لايرقى اليه الشك ، فالعقيدة هى الأصل الذى تبنى عليه الشريعة ومن ثم فلا وجود للشريعة فى الاسلام إلا بوجود العقيدة ، والشريعة ما هى الا تلبية لانفعال القلب بالعقيدة ، والعقيدة والشريعة من غير خلق شجرة لا ثمر لها ، والأخلاق دون عقيدة وشريعة ظل لشبح غير مستقر(١) .

فالعقيدة هى الأساس الأول والضرورى للاسلام تتطلب من المسلم أن يؤمن بالله وملائكته وكتبه ورسله واليوم الآخر ، ويؤمن بقضاء الله خيره وشره ، وقد مضت سنة الله فى خلقه أن يكون للعقائد سلطان على ما يقوم به الفرد من أعمال وتصرفات ومن أهم آثار العقيدة الاسلامية :

١ — الانقياد للأوامر والنواهى لاعتقاد العبد أن الله تعالى الذى شمله بنعمه فى جميع أطوار حياته ، هو مصدر تلك الأوامر . وفى العمل بها مرضاة له وشكراً على نعمه(٢) فالعقيدة الاسلامية تحمى المسلم من الوقوع فى الخطأ وتحيى فيه روح المراقبة للقادر الذى يعلم السر وأخفى ، فالمؤمن الحق يحذر أن يقف موقف المؤاخذة أو المعاقبة أو المحاسبة وفى ذلك يقول تعالى « **واعلموا أن الله يعلم ما فى أنفسكم فاحذروه** »

---

(١) فضيلة الشيخ فرج السيد فرج وآخرين — المرجع السابق — ص ١٢ وما بعدها .
— فضيلة الشيخ محمود شلتوت — الاسلام عقيدة وشريعة — الادارة العامة للثقافة الاسلامية بالأزهر سنة ١٩٥٩ — ص ٤ .

(٢) فضيلة الشيخ فرج السيد فرج وآخرين — المرحع السابق — ص ٢١ .

أى أن الله يعلم ما فى أنفس العباد من العزم على ما لايجوز فعله . فاحذر من حسابه وعقابه ، كما أمر تعالى باطاعة أوامره فقال فى سورة المائدة « **وأطيعوا الله وأطيعوا الرسول واحذروا ، فان توليتم فاعلموا انما على رسولنا البلاغ المبين** » وبهذا يتجلى كمال المراقبة لجانب الله تعالى وتظهر آثار العقيدة الراسخة والايمان القوى .

٢ – ايقاظ الضمير وجعله رقيباً على الانسان فى أعماله ، فيبعثه ذلك على اتقان العمل والاخلاص فيه . من غير تقصير أو تفريط ، لعلمه أن صاحب الأمر مطلع على سره وعلانيته « **يعلم خائنة الأعين وما تخفى الصدور** » .

فان مراقبة المسلم لجانب مولاه فى الاسلام هو أدق طرق الرقابة عامة وأكثرها احكاماً على مالية الدولة بوجه خاص . ومن ثم كانت مراقبة ايرادات ومصروفات الدولة فى هذا المجتمع الفاضل وخاصة فى مراحل تطوره الأولى حيث بساطة الحياة وعدم تعقيدها – لا تقتضى بالضرورة وجود أجهزة ودواوين متخصصة لهذا الغرض ، بل كان يكفى ما أنزله الله تعالى فى كتابه الكريم من أحكام ومبادئ عامة وتوجيهات رسول الله ﷺ فى هذا الشأن .

ومن أهم هذه القواعد :

(أ) ما جاء بكتاب الله :

فمن التعليمات العامة التى وردت فى كتاب الله والتى وضعت أسس الرقابة ، والتى تقضى بأن يراقب الفرض نفسه وأخاه المسلم ويراجع الحاكم وولى الأمر إذا جانب الصواب ويشمل ذلك ضمنا وبداهة مالية الدولة الاسلامية . ومن هذه الآيات قوله تعالى « **كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله** » وقال جل شأنه « **والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر** » كما أمر الله أمة الاسلام فى كتابه على لسان نبيه الكريم ﷺ فقال تعالى « **ولتكن منكم أمة يدعون الى الخير ويأمرون بالعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون** » وقال تعالى « **كذلك جعلناكم أمة وسطا تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر** » فهذه الآيات تضع القانون الأعم والحكم الأشمل فى الرقابة على مالية الدولة الاسلامية .

(ب) **ما ورد بالسنة النبوية :**

ومن أحاديث وتوجيهات الرسول ﷺ فى هذا الشأن ما رواه الترمذى عنه قال « **والذى نفسى بيده لتأمرون بالمعروف ولتنهون عن المنكر أو ليوشكن الله أن يبعث عليكم عقاباً منه ثم تدعونه فلا يستجاب لكم** » وروى ابن ماجه عن عائشة رضى الله عنها قالت قال رسول الله ﷺ « **يأيها الناس ان الله تعالى يقول لكن : أأمروا بالمعروف وانهوا عن المنكر ، قبل أن تدعوا فلا أستجيب لكم وتسألوا فلا أعطيكم ، وتستنصروا فلا أنصركم** » وقد روى مسلم فى صحيحه قال : قال رسول الله ﷺ « **من رأى منكم منكراً فليغيره بيده ، فان لم يستطع فبلسانه ، فان لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الايمان** » .

نستخلص مما سبق :

أولاً ــ مراقبة الفرد : ان عقيدة المسلم تجعله يراقب نفسه مراقبة ذاتية تمنعه من أن يأخذ أموال الدولة بغير حق وتجعله يؤدى حق الدولة دون حاجة الى رقيب غير عقيدته الصادقة . أى دون حاجة الى أجهزة رقابية متخصصة . وهذه الرقابة الذاتية قلت فى العصر الحديث ، فبعد أن كان المسلمون الأولون يحرصون على تأدية فريضة الزكاة ويتسابقون الى الانفاق فى المنافع العامة للدولة أصبح الآن التجنب الضريبى **Tax Avoidance** عملاً مشروع اذا استطاع الممول أن ينفذ من احدى ثغرات التشريع الضريبى هذا الى جانب التهرب الضريبى **Tax Evasion** الذى يلجأ اليه الممولين مخالفة بذلك للتشريع الضريبى مما قد يؤدى فى الحالتين(٣) الى امتناع الممول عن أداء الضريبة وحرمان الخزانة من قيمتها ومثل هذا التطور يتطلب بطبيعة الحال رقابة أشد وأجهزة رقابية متخصصة تستطيع بوسائلها التحقق من تحصيل ايرادات الدولة طبقاً للقواعد المعمول بها كما تراقب كيفية انفاقها .

ثانياً ــ مراقبة الجماعة : فانه بالاضافة الى رقابة المسلم لنفسه فالمسلم مأمور بأن ينهى عن المنكر فى أى موضع كان ، فيأمر كل من لم يؤدى حق الدولة فى ماله

---

(٣) دكتور عبد الكريم صادق بركات ، دكتور حامد عبد المجيد دراز ــ علم المالية العامة ــ مؤسسة شباب الجامعة سنة ١٩٧١ ــ ص ٤٨٣ .

ــ هناك فارق بين التجنب والتهرب من الضريبة فعلماء المالية يعتبرون التهرب من الضريبة جريمة فى حين أن تجنب دفع الضريبة ليس جريمه

أن يخرج هذا الحق ، وينهى كل من أساء التصرف فى أموال الدولة عن ذلك ، فالدين النصيحة لله ولرسوله ولعامة المؤمنين وخاصتهم ، وهذا المبدأ هو الذى انبثق عنه نظام المحتسب فيما بعد والذى راقب بحزم ولاة الأمور فى انفاقهم لأموال الدولة وتحصيلهم لايرادات بيت المال . كما أشرف على المرافق العامة — وهذا ما سنفصله فى موضعه .

هذه هى القواعد والتعليمات العامة التى وردت فى الكتاب وقد وضع الرسول القواعد التى تقوم عليها عملية الرقابة فحدد ايرادات الدولة فوضح مقادير الزكاة والجزية وكيفية تحصيلها على النحو السابق الاشارة اليه كما بين طرق الانفاق العام وأحكامه . وقد كان يبعث الى الأقاليم(٤) أمرائه وعماله على الصدقات ويوضح لهم هذه القواعد(٥) والأحكام ، وقد ثبت عن رسول الله ﷺ أنه حاسب هؤلاء العمال على المستخرج (الايرادات) والمنصرف منها وكيفية ذلك . ففى الصحيحين عن أبى حميد الساعى رضى الله عنه(٦) قال استعمل النبى ﷺ رجلاً من الأزد يقال له ابن اللتبية على الصدقة فلما قدم قال هذا لكم وهذا أهدى الى ، فقال النبى ﷺ « **ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله فيقول هذا لكم وهذا أهدى الى ، فهلا جلس فى بيت أبيه أو بيت أمه فينظر أيهدى اليه أم لا ، والذى نفسى بيده لا يأخذ منه شيئا الا جاء به يوم القيام يحمله على رقبته ، ان كان بعيراً له رغاء أو بقرة لها خوار أو شاة تبعر ثم رفع يديه .. وقال : اللهم هل بلغت ثلاثا فترك ابن اللتبية ما أهدى اليه ولم يمسه** »(٧) فاتجه اليه ابو ذر وقال هذا أفضل فقال الرجل ما كنت أدرى ، فقصد ابن اللتبية رسول الله واعتذر وطلب العفو ، هكذا وضع الرسول القواعد التطبيقية للرقابة على أموال الدولة وحاسب المسلمين عليها .

---

(٤) — ابن الأثير — الكامل فى التاريخ — ادارة الطباعة المنيرية — ١٣٤٨ هـ جـ ٢ ص ٢٠٥ .
— عبد الحى الكتانى — نظام الحكومة النبوية — المسمى بالتراتيب الادارية — المرجع السابق جـ ١ — ص ٢٣٧ .

(٥) أبو عبيد — الأموال — كتاب الصدقات .

(٦) ابن تيمية — السياسة الشرعية — المرجع السابق — من ص ٤١ الى ص ٤٥ .
— دكتور شوقى شحاته — المرجع السابق — ص ٢١ .
— الامام ابن قيم الجوزية — الطرق الحكمية فى السياسة الشرعية — مطبعة مدنى — سنة ١٩٦١ — ص ٢٦٧ .
— دكتور على عبد الواحد وافى — حقوق الانسان فى الاسلام — مكتبة نهضة مصر - ص ٢٠ .

(٧) عبد الحميد جودة السحار — أبو ذر الغفارى — ص ١٠٩ .

المبحث الثانى
التطبيق فى عهد الخلفاء

أولا ــ أبو بكر الصديق :

سار أبو بكر الخليفة الأول لرسول الله ﷺ على نهج صاحبه لم يغير ولم يعدل يساعده أبو عبيدة فى ضبط أموال المسلمين[8] وقد كان يحاسب عماله أيضاً على المستخرج والمنصرف فلما قدم عليه معاذ من اليمن بعد وفاة النبى ﷺ قال له ارفع حسابك[9] وحاسبه عن الايرادات والمصروفات ، وكان أبو بكر حريصاً على أموال المسلمين التى كانت تؤدى فى عهد رسول الله ﷺ فقد وصل الأمر أن قاتل الذين تكتلوا ومنعوا الزكاة حتى خضعوا لأمر الله[10] وأدوا الزكاة المفروضة اعمالا لحديث رسول الله « **أمرت أن آخذ الصدقة من أغنيائكم وأردها على فقرائكم** » ولقوله جل شأنه « **خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها** » فقد حدث بعد وفاة الرسول ﷺ ان ارتد فريق من المسلمين وقالوا نؤمن بالله ونشهد أن محمداً رسول الله ولكننا لا نعطيكم أموالنا، أى منعوا الزكاة . فوفق الله أبا بكر للحق وعزم على قتالهم وقال : « **والله لو منعونى عقالا لجاهدتهم عليه فقال عمر لأبى بكر رضى الله عنهما : كيف نقاتلهم وقد قال رسول الله ﷺ « أمرت أن أقاتل الناس حتى يقولوا لا اله إلا الله فمن قال : لا اله إلا الله فقد عصم منى نفسه وماله الا بحقه وحسابه على الله تعالى** » فقال أبو بكر : والله لأقاتلن من فرق بين الصلاة والزكاة ، **فالزكاة حق الله** ، والله لو منعونى عناقا[11] لقاتلتهم على منعها ، وجاد له فى ذلك كثير من الصحابة ورأى الصحابة أن اللين أولى وأن الأرض قد زلزلت بالردة . وأبو بكر ماض فى الذى شرح الله له صدره من الحق لا يضعف ولا يلين . وقد قال له عمر فى هذا الشأن : يا خليفة رسول الله تألف الناس وارفق بهم فقال له أبو بكر : رجوت نصرتك وجئتنى بخذلانك ، اجبار فى الجاهلية

(٨) ابن الأثير ــ الكامل فى التاريخ ــ جـ ٢ ــ ص ٢٨٩ .
(٩) الكتانى ــ التراتيب الادارية ــ جـ ١ ص ٢٣٧ .
(١٠) الشيخ محمود شلتوت ــ المرجع السابق ــ ص ٢٧١ .
ــ ابن قتيبة ــ الأمامة والسياسة ــ جـ ١ ص ٢٣ .
(١١) الأنثى من أولاد المعز .

وخوار فى الاسلام ؟ أليس قد قال النبى ﷺ الا بحقها .. ومن حقها الصلاة وايتاء الزكاة والله لو خذلتنى الناس كلهم لجاهدتهم بنفسى . فعلم عمر أنه الحق(١٢) .

ومما سبق نرى أن أول مراقب ومحتسب بعد رسول الله لا يرضى اللين فى مراقبته لركن من أركان الاسلام ولأكبر مورد من موارد الدولة الاسلامية أن ينقص أو يمنع بغير حق .

ونستخلص مما سبق :

١ – أن الاسلام جعل من الحق ولى الأمر القائم على مصالح المسلمين أن يراقبهم ويأخذ منهم عن طريق القهر والقوة ما وضعه الله فى أموالهم من حقوق لبيت المال لو منعوا ذلك .

٢ – أن الحكمة من قيام الدولة بتحصيل الزكاة هى أن يتأكد ولى الأمر من قيام المكلف بالدفع وأن يراقب هذا الدفع ليتم طبقاً لأحكام الشريعة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى يراقب ولى الأمر الكيفية التى يتم بها انفاق أموال الزكاة فهو بذلك يراقب ايرادات الدولة ونفقاتها ، كما أنه توجد ناحية انسانية وهى المحافظة على كرامة مستحقى الزكاة من قيام الدولة بالدفع لهم حسب حاجتهم .

ثانياً ـــ عمر بن الخطاب :

تولى عمر بن الخطاب الخلافة بعد أبى بكر وقد اتسعت الدولة الاسلامية ودخل فى الاسلام أفراد وجماعات جديدة . وزادت موارد الدولة وكثرت نفقاتها ، مما يتطلب رقابة أشد مما سبق على عهد رسول الله وأبى بكر ، ويمكن اعتبار خلافة عمر من الناحية المالية والرقابة عليها مرحلة مميزة عن سابقتها ، لما وضع فيها من أسس وقواعد تكفل احكام الرقابة على أموال الدولة . فقد بدأ بتنظيم الدولة الاسلامية ونهتم هنا بالناحية المالية فقط التى نرمى الى ابرازها :

---

(١٢) رواه الصحيحان .

١ – **إنشاء ديوان بيت المال[١٣] :**

والديوان كلمة فارسية معناها سجل أو دفتر ، وقد أطلق اسم الديوان (من باب المجاز) على المكان الذى تحفظ فيه الأموال . ويقول الماوردى « الديوان موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال . ومن يقوم بها من الجيوش والعمال » .

فعمر بن الخطاب أول من أدخل نظام الدواوين فى الدولة الاسلامية لضبط مواردها ونفقاتها . وقد تم ذلك فى المحرم سنة عشرين من الهجرة[١٤] ورتب المسلمين حسب قرابتهم من رسول الله ﷺ فكان القوم إذا استووا فى القرابة برسول الله قدم أهل السابقة .. وفرض عمر العطاء لكل مسلم مراعياً فى ذلك السبق الى الاسلام ونصرة الرسول فى حروبه .

فعرف فى عهده بيت المال « ولم يكن للأموال المقبوضة والمقسومة ديوان جامع ، على عهد رسول الله ﷺ وأبى بكر رضى الله عنه ، بل كان يقسم المال شيئاً فشيئاً ، فلما كان فى زمن عمر بن الخطاب رضى الله عنه كثر المال .. فجعل ديوان العطاء للمقاتلة وغيرهم .. »[١٥] .

سبب تدوين الدواوين :

قد اختلف فى السبب الذى من أجله قام عمر بتدوين الدواوين فقال

---

(١٣) ــ ابن الأثير ــ الكامل فى التاريخ ــ المرجع السابق ــ جـ ٣ ــ ص ٣١ .
ــ الماوردى ــ الأحكام السلطانية ــ المرجع السابق ــ ص ١٩١ .
ــ الدكتور حسن ابراهيم حسن ــ ودكتور على ابراهيم حسن ــ المرجع السابق ــ ص ٢١٥ .
ــ محمد بن على طباطبا ــ المعروف بابن الطقطقى ــ الفخرى فى الآداب السلطانية والدولة الاسلامية ــ مكتبة ومطبعة محمد على صبيح ١٣٨١ هـ ١٩٦٢ م ــ ص ٦٨ .
ــ محمد رضا ــ الفاروق عمر بن الخطاب ــ المكتبة المحمودية سنة ١٩٣٦ ــ ص ٤٣ .

(١٤) بعض المراجع تذكر أن تدوين الديوان كان فى سنة خمسة عشرة من الهجرة
ــ أنظر الطقطقى ــ المرجع السابق ــ ص ٦٨ . والنويرى ــ نهاية الأدب ــ جـ ٢ ص ١٩٥ .

(١٥) ابن تيمية ــ السياسة الشرعية ــ المرجع السابق ــ ص ٤١ .

ابن طباطبا[١٦] فى سنة خمس عشرة من الهجرة كثرت الفتوحات وزادت ثروة الدولة فرأى التوسيع على المسلمين وتوزيع تلك الأموال عليهم ولم يكن يعرف كيف يضبط ذلك وكان بالمدينة رجل من الفرس فلما رأى حيرة عمر قال له : يا أمير المؤمنين : ان للأكاسرة شيئاً يسمونه ديواناً جميع دخلهم وخرجهم مضبوط فيه لا يشذ منه شئ وأهل العطاء مرتبون فيه مراتب لا يتطرق عليها خلل فتنبه عمر رضى الله عنه وقال : صفه لى فوصفه ففطن عمر لذلك ودون الدواوين وفرض العطاء .

ويقول الجهشيارى أن سبب تدوين عمر للدواوين[١٧] هو المال الكثير الذى قدم به أبو هريرة من البحرين ، وأيا كان السبب فى تدوين الديوان ومن أشار بذلك فانه يمكن أن نقرر أنه فى عهد عمر بن الخطاب أنشئ بيت المال وهو يشبه الخزانة العامة الآن كما وضع له السجلات لاثبات ما يرد اليه من ايرادات ووضع الدواوين العطاء ورتبها محددا فيها النفقات العامة . فانه أيا كان السبب فى تدوين عمر للدواوين فانه بوضعها وضع أول لبنة فى أول أساس للرقابة المالية فى الدولة الاسلامية .

٢ – **الرقابة المالية فى عهده :**

لم يكتف عمر بوضع الأسس التى ضبطت موارد الدولة ونفقاتها بل أوضح أيضاً سياسته المالية للناس فقال « لكم على ألا أجتبى شيئاً من خراجكم ولا ما أفاء الله عليكم الا فى وجهه ولكم على اذا وقع فى يدى الا يخرج منى إلا فى حقه وأعينونى على نفسى بالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر » فهو بذلك حدد سياسته المالية فى نقاط رئيسية هى :

١ – أن الايرادات لا تحصل إلا بالحق وطبقاً لما استقر عليه أحكام الشريعة الاسلامية .

---

(١٦) محمد بن على بن طباطبا المعروف بابن الطقطقى ــ المرجع السابق ص ٦٨
ــ شهاب الدين أحمد بن عبد الوهاب النويرى ــ نهاية الأرب ــ دار الكتب المصرية ــ الطبعة الأولى ١٣٥٠ هـ ــ ١٩٣١ م جـ ٢ ــ ص ١٩٥ ، ١٩٦ .

(١٧) ابو عبد الله محمد بن عبدوس الكوفى ــ المعروف بالجهشيارى ــ كتاب الوزراء والكتاب ــ تحقيق مصطفى السقا وآخرين ــ الحلبى ــ الطبعة الأولى ١٣٥٧ ــ ١٩٣٨ ــ ص ١٦ .

٢ أن تكون النفقات فى مواضعها الصحيحة ، وأن يمنع أن ينفق المال فى الباطل ، فيمنع الاسراف والانفاق فى غير ما أحل الله ورسوله .

٣ طلب من المسلمين أن يعينوه على ذلك فيكونون رقباء فى تنفيذ هذه السياسة ، ولم يكتف عمر بوضع النظام المالى وتوضيح سياسته المالية - كأساس للرقابة -- بل كان الرقيب الأول على ايرادات الدولة ومصروفاتها ، وشدد الرقابة على عماله الذين يتولون شئون أموال المسلمين ، فكان يعين العمال للقيام بتحصيل ايرادات الدولة فيدفعون منها نفقات الولايات وذلك وفق سياسة مرسومة لهم فكان يأمرهم بتوزيع الأعطيات على حسب ما هو مدون ، واذا بلغه أن عاملًا انحرف قليلًا أو كثيراً شدد فى محاسبته ولكنه كان قبل أن يشدد فى محاسبة عماله على المستخرج والمنصرف كان يعطيهم من الأجور ما يكفيهم فقد كان مع عماله أسخى منه مع نفسه وذلك حتى يكفل لعماله حياة كريمة ولا تجعلهم الضرورة يأخذون أو يستحلون المال العام

وسائله فى الرقابة :

كان عمر يعتمد فى رقابته لعماله ومحاسبته لهم على وسائل وطرق كثيرة كان من شأنها احكام الرقابة على أموال الدولة ومن أهمها ما يأتى :

١ – احصاء ثروة عماله قبل توليهم الولايات :

كان عمر يحصى ثروة عماله قبل أن يوليهم الولايات وكان يصادر ما كان يكسبه الولاة من أعمال لا يجوز لهم الاشتغال بها كالتجارة . وما كان يأتيهم من هدايا أو أموال نتيجة لاستغلال نفوذهم[١٨] وجاههم وما إلى ذلك .

فقد صادر[١٩] مال أبى موسى الأشعرى على الشبهة والمظنة حين كان

(١٨) دكتور على عبد الواحد وافى — المرجع السابق — ص ٢٠ .
(١٩) أحمد عبد الجواد الدومى — المرجع السابق — ص ١٠٠ .
وأيضاً عبد الحميد جودة السحار — المرجع السابق — ص ١٤١ .

واليا على البصرة وصادر مال الحارث بن وهب فلما راجعه الحارث قائلًا لقد تاجرت بمالى فنما ، قال له ما بعثنا بك للتجارة وإنما بعثنا بك للإمارة[٢٠] وفعل ذلك أيضاً مع أبى هريرة عندما كان عامله فى البحرين فقد بلغه أنه أثرى أثناء ولايته ، فأحصى ثروته وصادر جميع ما شك فى مصدره منها وألحقه ببيت المال . وقد جرى بينهما نقاش يدل على مدى حرص عمر على المال العام ومدى دقته فى مراقبته لعماله فى تحصيل إيرادات الدولة وإنفاقها فى الوجوه التى حددتها الشريعة . فقد قال له عمر : استعملتك على البحرين وأنت بلا نعلين ثم بلغني أنك ابتعت أفراساً بألف دينار وستمائة دينارا فقال أبى هريرة : كانت لنا أفراس تناتجت وعطايا تلاحقت قال عمر : قد حسبت لك رزقك ومؤنتك وهذا فضل فأده فقال أبو هريرة : ليس لك . قال عمر : بلى والله أوجع ظهرك ثم قام اليه بالدرة فضربته حتى أدماه ثم قال : إيت بها فقال أبو هريره : احتسبتها لله . فقال عمر : ذلك لو أخذتها من حلال وأديتها طائعاً .

فعمر كان يراقب الحكام مراقبة شديدة حرصاً على المال العام من أن يمس بغير حق وحرصاً على الرعية من أن تظلم ويأخذ أموالها .

٢ - سن عمر نظام المقاسمة أو المشاطرة :

فان عمر كان إذا بعث عاملًا على مدينة كتب ماله وقد قاسم غير واحد منهم ماله اذا عزله : منهم سعد بن أبى وقاص وأبو هريرة[٢١] .

فقاسم عمر بن الخطاب ولاته أموالهم عندما كان يشك ان ما كسبوه من أموال كان بجاه العمل وباستعمال نفوذهم فقد[٢٢] شاطر عمر رضى الله عنه من عماله من كان له فضل ودين لا يتهم بخيانة وإنما شاطرهم لما كانوا خصوا به لأجل الولاية من محاباة غيرهم « وقال ابن قيم الجوزية فى كتابه الطرق الحكمية فى السياسة الشرعية « ان عمر بن الخطاب صادر عماله فأخذ شطر أموالهم لما اكتسبوه بجاه العمل واختلط ما يختصون به بذلك فجعل أموالهم بينهم وبين المسلمين شطرين » وقد

(٢٠) عيون الأخبار وشرح نهج البلاغة .
(٢١) عبد الحى الكتانى ــ التراتيب الادارية ــ الناشر حسن جعنا ــ بيروت ــ جـ ١ ص ٢٦٩ .
(٢٢) ابن تيمية ــ المرجع السابق ــ ص ٤٦ .

حدث هذا مع سعد بن أبى وقاص[٢٣] لما ولاه عمر على الكوفة فقد قاسمه عمر ماله لأنه شك فى مصدره كما شاطر خالد بن الوليد ماله وهو قائده المنتصر فى الشام — فان عمر كتب الى أبى عبيدة يأمره أن يقاسم خالداً ماله نصفين[٢٤] وقاسمه جميع ماله حتى بقيت نعالاه فقال أبو عبيدة أن هذا لا يصلح إلا بهذا فأبى خالد أن يخالف أمر عمر وأعطاه احداهما وأخذ الأخرى وقد حدث هذا أيضاً مع عمرو بن العاص واليه على مصر[٢٥] فقد كتب اليه عمر بن الخطاب يقول له « انه قد فشت لك فاشية من متاع ورقيق وآنية وحيوان لم تكن حين وليت مصر » فكتب إليه عمرو : أن أرضنا أرض مزدرع ومتجر ونحن نصيب فضلًا عما نحتاج اليه لنفقتنا . فكتب اليه عمر : انى قد خبرت من عمال السوء ما كفى وكتابك الى كتاب من أقلقه الأخذ بالحق وقد سوئت بك ظنا وقد وجهت إليك محمد بن مسلمة ليقاسمك مالك فأطلعه وأخرج اليه ما يطالبك وأعفه من الغلظة عليك فانه برج الخفاء » فأذعن عمرو للأمر وجعل رسول الخليفة يقاسمه ماله . هكذا عامل عمر إبن الخطاب عمرو بن العاص القائد والسياسى العظيم ليأخذ الحق مجراه خوفاً من أن يقتدى بعمرو بقية العمال وتسوء الحالة والاسلام فى أوله كما أنه شاطر خالد أقوى ولاته وأمهر قواده ماله . ومن هذا يتبين أن عمر كان لا يخشى فى محاسبته أحدا مهما كان مركزه أو موقعه .

٣ — بث الرقباء والعيون :

ومن ضمن الوسائل التى كان يتبعها عمر فى مراقبته لعماله أنه كان يرصد لهم[٢٦] الرقباء والعيون من حولهم ليبلغوه ما ظهر وما خفى من أمرهم حتى كان الوالى من كبار الولاة وصغارهم يخشى من أقرب الناس اليه أن يرفع نبأه الى الخليفة . وان هذا يشبه ما تباشره الآن الرقابة

---

(٢٣) دكتور على عبد الواحد وافى المرجع السابق — ص ٢١ .
(٢٤) عباس محمود العقاد — عبقرية عمر — دار الهلال ص ٦١ .
(٢٥) دكتور حسن ابراهيم المراجع السابق ص ٣٠١ .
« « « — تاريخ عمرو بن العاص — رسالة دكتوراه — ص ١٩٦ .
(٢٦) عباس محمود العقاد — عبقرية عمر — دار الهلال — ص ١٤٥ .
طه حسين — الفتنة الكبرى — جـ ١ — ص ٤٥ .

الادارية بوسائلها الخاصة للكشف عن الانحرافات المالية عن طريق عيونها بالمصالح المختلفة .

٤ - إرسال المفتشين :

كان عمر يرسل وكلاء خاصين الى الأقاليم يقومون بجمع شكايات الشاكين فى هذه الأقاليم ويتولون التحقيق والمراجعة فيها ليستوفوا البحث فيما ينقله الرقباء والعيون فان هؤلاء المفتشون مهمتهم الفحص والوصول الى حقيقة ما ينقله الرقباء والعيون من مخالفات .

وهذا يشبه ما يقوم به مفتش الجهاز المركزى للمحاسبات من فحص الشكاوى التى تحول اليه من الرقابة الادارية والتى يكون أساسها معلومات توافرت لديها عن وقوع مخالفات مالية فى جهة ما فيقوم مفتش الجهاز المركزى بتقصى الحقيقة والبحث عن هذه المخالفات المالية .

٥ - الالتجاء الى الحيلة :

وكان عمر يلجأ أحياناً الى الحيلة فى مراقبته ، فقد شك فى أن أبا سفيان عند عودته من عند ولده معاوية قد جاء بمال من عند ولده ، ولما جاء أبو سفيان مسلما فقال له عمر : (أجزنا يا أبا سفيان) فقال : ما أصبنا شيئاً فنجزيك فمد عمر يده ونزع خاتماً من أصبع أبى سفيان وبعثه إلى هند زوجته وأمر الرسول أن يقول لها باسم زوجها : أنظرى الخرجين اللذين جئت بهما فابعثيهما فما لبث أن عاد الرسول بخرجين فيهما عشرة آلاف درهم فطرحها عمر فى بيت المال .

٦ - دخول الولاء والعمال نهارا :

وقد كان عمر يأمر الولاة والعمال إذا عادوا إلى بلادهم أن يدخلوها[٢٧] نهاراً حتى لا يمكنهم اخفاء ما يحملوه فى عودتهم ويراه الحراس والأرصاد الذين يعينهم عمر على ملاقى الطرق حتى كان العامل يذهب الى جباية الأموال ويأتى وليس معه الا سوطه .

(٢٧) الكتانى — المرجع السابق — جـ ١ — ص ٢٦٨ .

٧ - تقييم الأداء كوسيلة من وسائل الرقابة :

ان الكتب المتبادلة بين عمر بن الخطاب وعمرو بن العاص واليه على مصر تدل على مدى حرص عمر على مقدار الخراج آخذاً فى الاعتبار الأسباب التى قد تؤدى الى زيادة أو عجز هذا الايراد وهو بذلك خرج عن الرقابة الاجرائية الى الرقابة على الأداء بتحليل النتائج الاجمالية ومقارنتها بالمعدات السابقة فلم يوافق عمر على ضعف خراج مصر ومن أنها لا تؤدى نصف ماكانت تؤديه من الخراج قبل ذلك على غير قحط ولا جدب فقد كان حريصاً على أن يحصل الخراج كاملًا ويصل إلى بيت مال المسلمين فى المواعيد المعروفة وقد كتب فى ذلك أكثر من مرة الى والى مصر (.. ولقد أكثرت فى مكاتبتك فى الذى على أرضك من الخراج وظننت أن ذلك يأتينا على غير نذير ، ورجوت أن تفيق فترفع إلى فإذا أنت تأتينى بمعاريض تعبأ بها لا توافق الذى فى نفسى ولست قابلًا منك دون الذى كانت تؤخذ به من خراج قبل ذلك ..) . وقد كثرت الكتب المتبادلة بينهما فى شأن الخراج ومقداره وميعاده وقد شك أمير المؤمنين فى عمرو وكتب اليه أن يبعث اليه رجلًا قديماً من القبط فاستخبره عمر عن مصر وخراجها قبل الإسلام .

وهذا يتضح لنا أن عمر بن الخطاب راقب ايرادات الدولة مراقبة هادفة دقيقة تتضمن اجراء المقارنات وفحص أسباب الانحرافات فى السنوات المختلفة وهذا ما أضافه قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ بأن يقوم هذا الجهاز بتقييم الأداء بعد أن كانت رقابته السابقة اجرائية لائحية قبل صدور هذا القانون .

وعمر بن الخطاب لم يراقب الأيرادات فحسب بل راقب نفقات الدولة الاسلامية بتدوين الدواوين وفرض العطاء على النحو السابق .

٨ - عقد المجالس الشعبية لمراجعة واعتماد الحسابات الختامية :

جعل عمر موسم الحج موعداً للمراجعة والمحاسبة[٢٨] يفد فيه الولاة

(٢٨) عباس محمود العقاد ــ المرجع السابق ــ ص ١٢٩ .
ــ الكتانى ــ المرجع السابق ــ جـ ١ ص ٢٣٧ ، ٢٣٨ .
ــ دكتور طه حسين ــ الفتنة الكبرى ــ عثمان ــ ص ٢٠ .

والعمال لعرض حساباتهم عن السنة الماضية ، ويفد أيضاً أصحاب المظالم والشكاوى لعرض شكواهم ويفد فيه الرقباء الذين كان يبثهم فى أنحاء البلاد لمراقبة هؤلاء العمال ومن ثم نجد أن عمر جعل موسم الحج لمراجعة الحسابات الختامية لعماله عن سنة مضت وذلك بحضور الأطراف السابقة ومن يحضر موسم الحج من أهل الجهة وذلك فى شكل مجلس شعبى وهذا يشبه ما تقوم به الحكومة الآن من تقديم حسابها الختامى لمجلس الشعب ومرفق به تقرير بملاحظات الجهاز المركزى للمحاسبات أعلى سلطة للرقابة فى الدولة ويحضر عادة ممثلين لهذا الجهاز عند عرض تقرير الجهاز على لجان المجلس المختصة .

٩ - **التفتيش بنفسه :**

واستكمل عمر الرقابة على عماله وأحكم حلقاتها بقيامه بالتفتيش بنفسه فقد[٢٩] رحل عمر إلى الشام ليتفقد حال الرعية وليستمع لأصحاب الحوائج والشكايات وليرى مبلغ ما يؤديه الولاء للناس من خدمة ، فما بعث عمر الولاه الى الناس ليضربوا أبشارهم ويأخذوا أموالهم .. فقد عقد عمر النية فى أواخر أيامه أن يسير فى البلاد[٣٠] (فيقيم شهرين فى الشام ومصر والبحرين والكوفة والبصرة وغيرها ، فانه ليعلم أن للناس حوائج تقطع عنه ، أما هم فلا يصلون اليه . وأما عمالهم فلا يرفعونها اليه) .

ومن هذا يتبين لنا أن عمر وهو أعلى سلطة فى الدولة كان يباشر الرقابة بنفسه ولكنه فى ظل النظم الادارية والسياسية القائمة الآن فانه من المستحيل أن يباشر رئيس الدولة رقابة جدية بنفسه ولابد من جهاز يقوم له بذلك . وفى جمهورية مصر العربية نجد أن الجهاز المركزى للمحاسبات يتبع رئيس الجمهورية ويرأسه أحد كبار الدولة .

هذه هى الأساليب والأسس التى اتبعها عمر فى الرقابة على عماله وذويهم ولكن عمر لم يراقب عماله فحسب بل راقب أهل بيته : فلم يرضى لزوجته أن تتمتع بهدايا على حساب أمرة زوجها ، ولم يرضى لأبنه أن يتمتع بأى حق زائد على حقوق الرعية ولا بأى ميزة لأنه ابن أمير المؤمنين ومن أمثلة ذلك :

---

(٢٩) ، (٣٠) ابن الأثير ـــ الكامل فى التاريخ ـــ المرجع السابق ـــ جـ ٣ ـــ ص ٣٠ .

١ – أهدى أبو موسى الأشعرى لأمرأة عمر ، عاتكة بنت زيد طنفسة ، فدخل عليها عمر فرآها فقال : انى لك هذه ؟ فقالت : أهداها لي أبو موسى الأشعرى فأخذها عمر فضرب بها رأسها حتى نقض (أى تحرك واضطرب) ثم قال على بأبي موسى الأشعرى وأتعبوه . فأتى به وقد أتعب وهو يقول لا تعجل على يا أمير المؤمنين ، فقال عمر مايحملك على أن تهدى نسائى ؟ ثم أخذها عمر فضرب بها فوق رأسه وقال خذها فلا حاجة لنا فيها .

وهذا يبين لنا رقابة عمر الصارمة على الأموال المودعة فى بيت مال المسلمين حيث لم يقبل أن تتزين زوجته بحلى بيت المال لا حق لها فيها ولم يسمح لها بأى ميزة لا تستحقها – تميزها عن باقى نساء المسلمين ، لذلك عزرها على ذلك بأن ضربها وكذلك فعل بخازن بيت المال .

٢ – وعن عبد الله بن عمر قال : اشتريت إبلا فلما سمنت قدمت بها الى السوق فدخل عمر ، فرأى أبلا سمانا قال : لمن هذه ؟ فقيل لعبد الله بن عمر فجعل يقول يا عبد الله بخ . بخ . ابن أمير المؤمنين . فجئته أسعى .

فقلت : ما لك يا أمير المؤمنين .

فقال : ما هذه الابل .

قلت : أبل اشتريتها وبعثت بها الى الحمى ابتغى ما يبتغى المسلمون فأنكر عليه هذه التجارة لاستغلالها .

وقال : يا عبد الله بن عمر : أغد على رأس مالك . واجعل باقية فى بيت المال .

هكذا راقب عمر المحتسب الأعظم أهله وذويه فلم يجعلهم يتمتعون بأى ميزة خاصة من أموال المسلمين .

مراقبة عمر لنفسه :

وأخيراً فان أعلى درجات الرقابة وأسماها هى مراقبة الشخص لنفسه ، وقد كان عمر يخشى الله ويراقبه فى السر والعلانية فلم يقسم الأموال بحسب هواه كما يقسم المالك ملكه . وفى ذلك يقول بن تيمية[٣١] (فليس لولاة الأموال أن يقسموها بحسب أهوائهم كما يقسم المالك ملكه ، فانما هم أمناء ونواب ووكلاء ليسوا ملاكا كما قال رسول الله ﷺ (**أنى – والله – لا أعطى أحدا ولا أمنع أحدا ، وانما أنا قاسم أضع حيث أمرت**) رواه البخارى . وقال رجل

(٣١) ابن تيمية ــ السياسة الشرعية ــ المرجع السابق ــ ص ٣١

لعمر بن الخطاب : يا أمير المؤمنين . لو وسعت على نفسك فى النفقة من مال الله تعالى فقال له عمر أتدرى ما مثلى ومثل هؤلاء ؟ كمثل قوم كانوا فى سفر فجمعوا منهم مالا وسلموه الى واحد ينفقه عليهم فهل يحل لذلك الرجل أن يستأثر عنهم من أموالهم ؟

هكذا كان للمال العام حرمة عند عمر بن الخطاب فلا يمسه الا بالحق[٣٢] ويقول أبو عبيد وحدثنا عبد الله بن صالح عن الليث بن سعد عن هشام بن سعد عن زيد بن أسلم عن أبيه قال : قال لنا عمر يوماً : (أنى قد حلت بينكم وبين مكاسب المال فأيكم كان له مال فانه مما تحت أيدينا فلا يترخص أحدكم فى البرزعة أو الحبل أو القتيب فان ذلك للمسلمين ليس أحد منهم إلا وله فيه نصيب . فان كان لإنسان واحد رآه عظيما وان كان لجماعة المسلمين ارتخص فيه وقال : مال الله) .

وقال عمر : ألا أخبركم بما استحل من مال الله . حلتين : حلة الشتاء والقيظ ، وما أحج عليه واعتمر من الظهر ، وقوت أهلى كرجل من قريش ليس بأغناهم ولا أفقرهم ثم أنا رجل من المسلمين يصيبنى ما يصيبهم) .

نستخلص مما سبق أن عمر أنشأ بيت المال ووضع نظام الدواوين لضبط موارد الدولة ونفقاتها ولاحكام الرقابة عليها وأوضح السياسة المالية التى سينتهجها وأحسن اختيار عماله الذين ولاهم أمور الأموال . وصرف لهم من المرتبات والمخصصات ما يكفيهم ويكفل لهم الحياة الكريمة . وضرب لهم المثل الأعلى فى مراقبته لنفسه ولأهل بيته بأن جعل للمال العام حرمة مقدسة وبعد كل ذلك شدد محاسبته لعماله على النحو السابق متبعاً فى ذلك أساليب عديدة ساعدته على ضبط وأحكام الرقابة على أموال الدولة نعيد فنجملها فيما يأتى :

١ — احصاء ثروة عماله قبل توليهم الأعمال حتى يمكنه فى أى وقت من محاسبة العامل ومعرفة ما قد يكون العامل قد اكتسبه من استغلال نفوذه أو يكون قد حصل عليه بطريق غير مشروع أى أنه كان فى مراقبته يطبق قانون من أين لك هذا ، وهذا الأسلوب الرقابى اتبعته مصر فى الآونة الأخيرة باصدار قانون الكسب غير المشروع ، وتقديم الموظفين إقرار الذمة المالية .

---

(٣٢) دكتور شوقى اسماعيل شحاته — محاسبة زكاة المال علماً — مكتبة الانجلو المصرية — سنة ١٩٧٠ — ص ٢١ .

— الامام الغزالى — أحياء علوم الدين — المرجع السابق — جـ ٥ ص ٨٨٨ .

٢ كان لا يسمح للوالى أن يتخذ التجارة عملا له حتى لا يستغل منصبه وجاهه وحتى يمكن بسهولة مراقبة مالينه الخاصة . وهو بذلك سبق التشريعات الوضعية التى تحرم على كبار موظفى الدولة الاشتغال بالتجارة أو شراء ممتلكات من الدولة وذلك خشية استغلال نفوذهم .

٣ - لم يفرق فى محاسبته بين كبيراً أو صغيراً قوى أو ضعيف ولم يستثنى ابنه أو زوجته .

٤ -- كان يتبع الأسلوب البوليسى فيما كان يبثه من عيون ورقباء . كما لجأ الى الحيلة أحياناً بما لا يتعارض مع تعاليم الدين وضمان الحريات الأساسية فى المجتمع .

٥ – كان يرسل وكلاء عنه أو مفتشون للتحقيق والمراجعة .

٦ – كان يعقد الجمعيات العمومية للمحاسبة فى موسم الحج – وكان يشترك فيها العمال والموظفين وأهل الجهة – أى أن المواطنون فى عهد عمر باشروا عملية الرقابة الشعبية — وجدير بالذكر أن مصر بصدد إنشاء هذه الرقابة الشعبية ودعمها فى المحافظات[٣٣] لتمارس حقها فى الرقابة على الأجهزة التنفيذية .

٧ – كان يأمر العمال إذا عادوا أن يدخلوا البلاد نهاراً حتى لا يخفون شيئاً مما يحملوه عن العيون .

٨ – اتبع أسلوب تقييم الأداء كوسيلة من وسائل الرقابة .

٩ – باشر أعمال الرقابة بنفسه فكان عمر خير رقيب ومحتسب يعطى الحق ويرفع الظلم وخير مثال لولى الأمر الذى يأخذ المال من حله ويضعه فى حقه ولا يمنعه من مستحقيه فقد جمع عمر صلاح المال فى ثلاث (أن يؤخذ من حقه ويعطى فى حق ويمنع من باطل) ، وهذه هى الأهداف النهائية لأى نظام للرقابة المالية على ايرادات ونفقات الدولة .

---

(٣٣) بانشاء مجلس شعبى فى كل محافظة من محافظات جمهورية مصر العربية .

الفصـــل الثـــانى
تطور الرقابة فى العصر الأمـــوى

بانتهاء عصر الخلفاء الراشدين وقيام الدولة الأموية تعتبر هذه بداية مرحلة جديدة من مراحل تطور الرقابة المالية فى الدولة الإسلامية ، فقد بدأ فى إنشاء الدواوين والأجهزة التى تقوم بمهمة الرقابة المالية على الموارد والنفقات . واننا سنجد تطوراً ملموساً فى الرقابة على موارد ومصارف الدولة الإسلامية التى كثرت فى عصر الدولة الأموية ، كما تميزت الدولة الأموية بظهور بعض الشخصيات الرقابية التى أرست بعض قواعد الرقابة على المال العام ، فكان معاوية بن أبى سفيان[1] يدقق فى اختيار عماله كنوع من أنواع الرقابة ، فلا يستعمل إلا من ثبتت كفاءته من العمال وكان عبد الملك بن مروان ، وهو المؤسس الحقيقى للنظام الإدارى والسياسى للولايات الإسلامية ، كان يشدد الرقابة على عماله ، فقد بلغه أن بعض كتابه قبل هدية فقال له : والله ان كنت قبلت هدية لا تنوى مكافأة المهدى لها ، أنك لئيم دنئ ، وان كنت قبلتها تستكفى رجلًا لم تستكفه لولاها ، انك خائن وان كنت نويت تعويض المهدى عن هديته لا تخون له أمانة ولا تسلم له ديناً ، فلقد قبلت ما بسط عليك لسان معامليك . وأطمع فيك سائر محاوريك وسلبك هيبة سلطانك ، ثم صرفه عن عمله .

ولما بويع عمر بن عبد العزيز أعاد مسيرة جده عمر بن الخطاب رضى الله عنهما فقد سار على هداه ، فقد أمر بعد مبايعته بالستور فهتكت[2] والثياب التى كانت تبسط للخلفاء فحملت وأمر ببيعها وإدخال ثمنها بيت المال كما رد عمر ما أخذه أهل بيته من أموال إلى بيت مال المسلمين حتى الحلى والجواهر التى كانت لامرأته فاطمة بنت عبد الملك ، وقد قال عمر فى هذا « ان هؤلاء القوم – يقصد من سبقه من خلفاء بنى أمية – قد أعطونا عطايا والله ما كان لهم أن يعطوناها ، وما كان لنا أن نقبلها وان ذلك قد صار

---

(١) دكتور حسن إبراهيم - المرجع السابق ص ١٧٧ .

(٢) أنظر فى ذلك : سيرة عمر بن عبد العزيز لجمال الدين أبى الفرج الجوزية - بسيرة عمر بن عبد العزيز على ما رواه الإمام مالك - المكتبة العربية - الطبعة الأولى - ١٣٤٦ هـ - ١٩٢٧ م - ابن قتيبية - المرجع السابق جـ ٢ - ص ٩٦ .

إلى ليس على فيه دون الله محاسب « وجعل لا يدع شيئاً مما كان فى يده وبيد أهل بيته من المظالم إلا ردها مظلمة مظلمة ، وهذه أكثر درجات الرقابة دقة للمحافظة على مالية الدولة ، كما أن عمر قد صرف عمال من كان قبله من خلفاء بنى أمية ممن لم يشتهروا بالحق والعدل ، وعين بدلًا منهم من العمال من اشتهر بالعدل والأمانة ثم راقبهم بعد ذلك بشدة ولم ينفق الأموال فى غير موضعها وضغط مصروفات الدولة إلى أقل حد ممكن ، ولم يصرف لأى عامل من عماله من النفقات إلا الضرورى ورفض منح العطايا التى فرضها خلفاء بنى أمية .

ومن الأمثلة على ضبطه المصروفات والتدقيق فى محاسبة عماله ومراقبتهم فقد كتب إلى أبى بكر بن محمد بن عمرو بن حزم وكان والى المدينة « أما بعد فقد قرأت كتابك إلى سليمان تذكر فيه أنه كان يقطع لمن كان قبلك وتذكر أن الشمع الذى قبلك قد نفذ ، ولعمرى قد طالما رأيتك تخرج من منزلك إلى مسجد رسول الله ﷺ فى الليلة المظلمة الوحلة بغير ضياء . ولعمرى لأنت يومئذ خير منك اليوم . وكتبت تسأله أن يقطع لك شيئاً من القراطيس مثل الذى كان يقطع قبلك ، فأدق قلمك وقارب بين سطورك واجمع حوائجك فإنى أكره أن أخرج من أموال المسلمين ما لا ينتفعون به والسلام .

هذا يبين بوضوح مدى حرص عمر على أموال الدولة وأمره بضغط المصروفات إلى أقصى حد ممكن (نفقات إدارية) وقد اتبع هو نفسه ذلك بأن قام بالرد على جملة خطابات فى خطاب واحد ، وكان لا يفرط فى درهم ولا دينار فقد كتب وهب بن منبه – العامل على بيت مال اليمن – إلى عمر بن عبد العزيز (إنى فقدت من بيت مال المسلمين ديناراً – فكتب إليه عمر انى لا أتهم دينك ولا أمانتك . ولكن أتهم تضيعك وتفريطك ، وأنا حجيج المسلمين فى أموالهم . فاحلف لهم والسلام) .

أين نحن الآن من ذلك ، فإن الناظر إلى الموازنة العامة للدولة فى هذه السنوات الأخيرة يجد أن المصروفات الإدارية المدرجة بالباب الثانى فى هذه الموازنة تزيد سنة بعد أخرى بنسبة تزيد ولا شك عن الخدمات المؤداه ، وأجهزة الرقابة تطالب بضغط هذه المصروفات وترسل المناقضات وتصدر التعليمات فى ذلك الشأن والحال على ما هو عليه من إسراف وتبذير فى أموال الدولة .

ولم تقتصر مراقبة عمر على ما ينفق من بيت المال بل راقب وتابع تحصيل إيرادات الدولة لكى تصل كاملة غير منقوصة إلى بيت المال ولكنه لم يأمر إلا بجباية ما يوافق أحكام

الشريعة الإسلامية فقد ذكر نصر بن عدى أن ميمون بن مهران كتب إلى عمر بن عبد العزيز يستعفيه من الخراج . فكتب إليه عمر يا بن مهران انى لم أكلفك بغياً فى حكمك ولا فى جبايتك فأجب ما جبيت من الحلال ولا تجمع للمسلمين إلا الحلال الطيب . وكان رضى الله عنه يراجع عماله فى رد المظالم فلا يقطع أحدهم بأمر حتى يرجع إليه وذلك نظراً لما انتشر فى عهد الخلفاء السابقين من بنى أمية من فساد وظلم ، إلا من بعد عنه فى المسافة ، كعامله على اليمن الذى أذن له فى رد المظالم دون مراجعة حتى لا تتعطل حقوق الناس .

وقد أنشأ فى عهد الأمويين الدواوين ومن أهم الدواوين التى نظمت الأموال فى ذلك الوقت :

- ديوان الخراج .
- وديوان المستغلات أو الإيرادات المتنوعة .

هذا وقد سن الأمويين نظاماً للإشراف على جباية الأموال[٣] ففى عهد عبد الملك بن مروان كان يعمد إلى التحقيق مع الجباه وموظفى الخراج عند اعتزالهم أعمالهم الإدارية ، وكانوا يعزرون حتى يقروا بأسماء من أودعوا عندهم ودائعهم وأموالهم ويردون إلى بيت المال ما قد يكون قد سلبوه من أموال . وهذا ما يسمى بالاستخراج أو التكشيف وكان للتحقيق مع هؤلاء أماكن خاصة تسمى (دار الاستخراج[٤]) وقد عم الفساد فى آخر عهد بنى أمية وكثرت الاختلاسات فقد كان خالد بن عبد الله القسرى والى العراق يتناول راتباً سنوياً قدره عشرون مليوناً من الدراهم ، بينما كان ما يختلسه يتجاوز المائة مليوناً . وقد حبسه يوسف بن عمر هو وثلثمائة وخمسين من موظفيه وبذلك استطاع أن يسترد منه أكثر من سبعين مليوناً .

---

(٣) دكتور حسن إبراهيم – المرجع السابق – ص ٢٤١ وأيضاً عبد الله حسين – المرجع السابق – ص ٤٥٠ .

(٤) ذكر الإمام ابن قيم الجوزية فى كتابه الطرق الحكيمة فى السياسة الشرعية ص ٨ (ففى السنة الصحيحة الاعتماد على شواهد الحال والإمارات الظاهرة وعقوبة أهل المتهم) فالضرب والحبس لم يستحدثه عبد الملك بن مروان لإخراج الحق ومال المسلمين من منكريه . بل حدث هذا فى عهد رسول الله ﷺ عندما غيب يهود بنى النضير مال وحلى لحيى بن أخطب . فقال رسول الله ﷺ لعم حيى (ما فعل مسك حيى الذى جاء به بنى النضير ؟ قال : أذهبته النفقات والحروب . قال : العهد قريب ، والمال أكثر من ذلك) فدفعه رسول الله ﷺ إلى الزبير فمسه بعذاب ..

كما كان عبد الملك بن مروان أول من جلس من الخلفاء للنظر فى المظالم وقد أفرد يوماً يتصفح فيه قصص المتظلمين وإذا استعصى عليه مشكل ، رده إلى قاضيه ابن إدريس الازوى ، فكان بن إدريس هو المباشر وعبد الملك هو الآمر(٥) .

ومما تقدم نرى كما سبق وذكرنا أن العصر الأموى قد وضع لبنات فى بناء الرقابة المالية فى الدولة الإسلامية منها :

١ – تدعيم القواعد السابقة التى استقرت فى عهد رسول الله وأبى بكر وعمر بن الخطاب .

٢ – إنشاء دار الاستخراج للتحقيق مع الولاة والعمال عند عزلهم واستعمال القسوة فى ذلك لانتشار الرشوة والفساد .

٣ – ظهور نظام لرفع التظلمات ، وتحديد يوم للتظلمات وكان ذلك أساس وبداية لنظام ولاية المظالم .

٤ – ظهور بعض المحتسبين وكان ذلك بداية لنظام المحتسب فى الإسلام – كما سيرد تفصيل ذلك .

(٥) الدكتور حسن إبراهيم حسن – الدكتور على إبراهيم حسن – النظم الإسلامية – مكتبة النهضة المصرية – الطبعة الرابعة سنة ١٩٧٠ – ص ٣١١ .

الفصـــل الثـالث
تطور الرقابة فى عصر الدولة العباسية ومابعدها

وينقسم هذا الفصل إلى مبحثين :

الأول : فى تطور الرقابة فى عصر الدولة العباسية ومابعدها .

والثانى : فى بعض أشكال الرقابة فى الدولة الإسلامية .

المبحث الأول
تطور الرقابة فى عصر الدولة العباسية ومابعدها

بسقوط الدولة الأموية وتولى العباسيون أمر الدولة الإسلامية أحدثوا تقدماً فى النظم الإدارية للدولة وأن الباحث فى تاريخ هذه الدولة يجد من الدواوين والنظم ما يضع نظاماً محكماً متكاملًا للرقابة على مصروفات الدولة وإيراداتها .

فكان أهم الدواوين التى تختص بالناحية المالية فى العصر العباسى ديوان الخراج ، وديوان الزمام ، وديوان الجند ، وديوان الموالى والغلمان وديوان زمام النفقات ، وديوان النظر فى المظالم ، وديوان العطاء ، وديوان المنح أو المقاضاه ، وديوان الأكرهه للإشراف على القنوات والترع والجسور وشئون الرى .

وكان ديوان الزمام – وهو يشبه الجهاز المركزى للمحاسبات الآن – من أعظم النظم الرقابية التى أدخلها الخليفة المهدى ويقصد بديوان الأزمة أو الزمام أن الدواوين تجمع لرجل يضبطها بزمام يكون له على كل ديوان ويولى على كل منها رجلًا .

وقد أنشأ العباسيون ديواناً سموه ديوان النظر أو المكاتبات والمراجعات أو ديوان السلطنة وكان لهذا الديوان سلطة فى الإشراف والرقابة وكان كاتب هذا الديوان صاحب زمامه أى يراقب أعمال الدواوين الأخرى وكانت أعماله تتناول ستة أشياء هى :

١ — حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة على الرعية أو نقصان من حق بيت المال .

٢ — استيفاء الحقوق ممن وجبت عليه من العاملين أو استيفائها من القابضين لها من العمال .

٣ — اثبات الرقوع ومنها رقوع الخراج والنفقة .

٤ — محاسبة العمال . هذا يختلف من عامل لآخر باختلاف أعمالهم على نحو ما سيرد تفصيلًا .

٥ — اخراج المال بما ثبت فى القوانين العادلة .

٦ — تصفح الظلامات وتختلف باختلاف المتظلم .

فكان صاحب الزمام ورجاله أو كاتب الديوان والعاملين معه يباشرون كما هو واضح من اختصاصهم السابق أدق وأحكم طرق الرقابة على المال العام بما يماثل أحدث الأساليب(١) فى الرقابة المالية فى الدول الحديثة ، على أن هذا لم يكن صورة الرقابة المالية الوحيدة فى الدولة العباسية بل ظهرت وتكونت ولاية المظالم وكان من ضمن الأعمال التى كان يقوم بها والى المظالم وهو الذى يمثل أعلى سلطة للرقابة ما يلى :

١ — النظر فى تعدى الولاه على الرعية وتصفح أموالهم .

٢ — رد ما أخذه عمال الجباية بزيادة بدون وجه حق إلى أصحابه .

٣ — تصفح أموال كتاب الدواوين ومراقبتهم .

٤ — اعطاء المتظلمين من المسترزقة ما نقص من حقوقهم أو تأخر أو منع .

٥ — رد الغصوب السلطانية .

٦ — الرقابة على الأموال الموقوفة للصالح العام .

٧ — تنفيذ ما وقف من أحكام القضاه — وقد يتعلق ذلك بطبيعة الحال بنفقات الدولة أو إيراداتها .

ومما سبق يتبين لنا أن والى المظالم كان يراقب الأموال العامة والقائمين عليها مطبقاً فى ذلك القوانين العادلة وأحكام الشريعة ولا يحتاج فى ذلك إلى متظلم ، فكان يراقب الإنفاق العام وما يستحق للدولة من إيرادات ، ويتصفح الدواوين الخاصة بذلك دون شكاية من أحد ، كما كان من ضمن أعمال والى المظالم الرقابية أن يحمى العاملين فى الدولة من جور الولاة ويرد إليهم ما قد يكون قد اغتصب من حقوقهم ، كما يرد إلى الممولين

(١) سيتم توضيح ذلك تفصيلًا فى الفصل الخاص بالديوان .

ما قد يكون قد أخذ منهم بدون وجه حق سواء أخذه موظف عام أو دخل ضمن إيرادات الدولة .

كما أنشئت ولاية للحسبة(٢) وهى فى الأصل من الولايات الدينية القائمة على الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، ولما كان هذا هو هدف والى الحسبة فكان لابد أن تتصل مراقبته وأعماله بالنواحى المالية للدولة فكان من ضمن اختصاصاته ما يأتى :

١ - يجب عليه أن يجيب دعوة من استعان به لرفع الظلم أو لمنع وقوعه .

٢ - للمحتسب أن يراقب موارد بيت المال فله أن يجمع الزكاة قهراً من مانعها وله أن يجمع الأموال للإنفاق على المنافع العامة إذا لم يكن فى بيت مال المسلمين أموال لهذا الغرض(٣) .

٣ - للمحتسب الحق فى أن يراقب إنفاق أموال بيت المال لاكتشاف ما قد يكون من إسراف .

ويتضح لنا من سرد الاختصاصات السالفة الذكر الخاصة بالمحتسب أن جميعها يندرج تحت باب الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، وقد كان لوالى الحسبة أن يحكم فيما لا يتوقف على دعوى من مدعى . فإن ما تتم به مصلحة الأمة لو توقف على دعوى من مدعى لفسدت المصالح واختل النظام - بل يحكم المحتسب بالإمارات والعلامات الظاهرة والقرائن المبينة وقتياً وله من الأعوان ما يساعده على تنفيذ هذه الأحكام ولهذا فقد أحيطت هذه الوظيفة الرقابية بضمانات لا تجعل متوليها يحيد عن الصواب .

---

(٢) أنظر من كتب الحسبة - شيخ الإسلام بن تيمية - الحسبة فى الإسلام - الناشر قضى محيى الدين الخطيب سنة ١٣٨٧ هـ - المرجع السابق .
- عبد الرحمن بن نصر الشيزرى - نهاية الرتبة فى طلب الحسبة - لجنة التأليف والترجمة والنشر سنة ١٩٤٦ .
- إبراهيم دسوق الشهاوى - الحسبة فى الإسلام - مكتبة دار العروبة سنة ١٩٦٢ .
- دكتور اسحق موسى - نظام الحسبة فى الإسلام - بحث مقدم لمجمع البحوث الإسلامية الأول سنة ١٩٦٤ .
- عبد الرازق الحصان - الحسبة - بغداد - الطبعة الأولى سنة ١٩٤٦ .
- على حسن فهمى - الحسبة فى الإسلام - أسبوع الفقه الإسلامى - دمشق .
- الشيخ على الخفيف - الحسبة - أسبوع الفقه الإسلامى - دمشق .

(٣) دكتور على عبد الواحد وافى - مقدمة بن خلدون - طبعة سنة ١٩٥٧ جـ ٢ - ص ٥٧٦ .

الخلاصـــــة :

يمكن القول أنه فى عصر الدولة العباسية قد كانت نظم الرقابة المالية فى هده الدوله استحدثته من نظام ديوان الأزمة والسلطات الرقابية المخولة لكل من والى المظالم ووالى الحسبة ، قد أحكم الرقابة المالية على الأموال العامة وأنه قد تم وضع وتطبيق نظرية متكاملة للرقابة المالية . وأما العصور التى تلت العصر العباسى فإننا لم نجد زيادة على القواعد والأساليب التى طبقت فى الدولة العباسية إلا بعض التفصيلات أو التنظيمات التى لا تعدل فى الجوهر ولا تضيف الكثير إلى أصل الموضوع . وفى الأندلس كان والى الحسبة يضع نظام الاحتساب فى قوانين يتداولها ويتدارسها هو وأعوانه كما يتدارس الفقهاء أحكام الفقه وكان يقصد وأعوانه إلى الدواوين والأسواق للمحاسبة على الأعمال والأموال والسلع .

ففى مصر فى عهد معز الدولة كان أبو على خازن بيت المال وكان رجلًا كثير التمويه يدعى الفقر والقصد فى الإنفاق ، حتى كان المعز يعتقد أن هذا الرجل قد عضه الفقر بأنيابه وأنه لا يملك من حطام الدنيا شيئاً ، فأشار الوزير المهلبى على الخليفة بأن يحاسب خازنه فيبحث عن أمواله وتصرفاته ، وقد لجأ فى محاسبته إلى ما يلجأ إليه رجال الشرطة السرية فصار يكمن له وتتبع خطواته وتعقب حركاته ويخلو ببعض غلمانه يسألهم ويرهبهم حتى استطاع أن يعرف أين يختزن المال فدخل حجرة أعدها أبو على لذلك وحفر فيها وعثر على المال ووجد بين الأشياء المدفونة آلة من الخشب شبيهة بالميزان لا شيء فيها ثم قلبها فإذا عليها كتابة بخط ردىء وإذا المكتوب رموز وأسماء قوم ثم عرف الوزير بعد ذلك هذه الكتابة والرموز أسماء لقوم أودع الخازن لديهم ما جمع من أموال فالوزير المهلبى هو أول محتسب اتخذ من الدهاء والاستخفاء سبيلًا إلى كشف ما غمض من أحوال الولاة[٤] ، وهو أول من لجأ إلى التحريات السرية – المتبع فى البوليس الآن فى إدارة مكافحة جرائم المال العام وكذلك فى الرقابة الإدارية – لإظهار ما خفى من أمور الولاة والعمال .

---

(٤) ادم متز – الحضارة الإسلامية فى القرن الرابع الهجرى أو عصر النهضة فى الإسلام – ترجمة محمد عبد الهادى أبو ريدة – لجنة التأليف والترجمة والنشر – الطبعة الثالثة سنة ١٣٧٧ – ١٩٥٧ – جـ ١ – ص ٢٠١ وما بعدها .
– أبو الحسن الهلال بن المحسن الصابى – الوزراء أو تحفة الأمراء فى تاريخ الوزراء – تحقيق عبد الستار أحمد فرج – الحلبى سنة ١٩٥٨ – ص ١٦٦ .

وفى عهد الحاكم بأمر الله قد حاسب أحد أصحاب الدواوين فسد عليه المسالك وضيق عليه الخناق حتى تمكن من معرفة ما لديه من أموال فصادرها وحكم بقطع يده ، عام ٤٠٤ هـ كما كان الاخشيد - صاحب مصر - يهتم بمحاسبة ولاته وعماله وكتابه ووضع إلى جانب نظام محاسبتهم نظام مصادرة أموالهم .

ولم يتبين من دراستنا ظهور نظم جديدة للرقابة بعد عصر الدولة العباسية وإن كان قد اختلف نظام التطبيق شدة فى بعض الأحيان حسب مقتضيات الأمور .

المبحث الثانى
أشـــكال الرقابـــة

لم تتوقف الرقابة المالية فى ظل الدولة الإسلامية من عهد الرسول ﷺ حتى نهاية عصر الدولة العباسية على تنظيم الدواوين التى ضبطت موارد الدولة ونفقاتها وعلى الرقابة التى كان يباشرها ولى الأمر بنفسه أو بواسطة أتباعه ، وعلى ديوان الزمام الذى أنشأه العباسيون ، وما يقوم به والى الحسبة ووالى المظالم من رقابة مالية . نعم لم تتوقف الرقابة المالية فى هذه الدولة الإسلامية على ذلك فحسب بل تضمنت أموراً أخرى من أهمها الاختيار الأمثل لمن يقومون بالشئون المالية ، كما تم وضع نظام حسابى يكفل إحكام الرقابة على الإيرادات والمصروفات ، وأخيراً الرقابة الشعبية . وسأتناول هذه الأمور الثلاثة بشيء من التفصيل حتى تكتمل الصورة .

أولًا : اختيار القائمين بالرقابـــة

وضع الإسلام أهم أساس من أسس الرقابة فأوجب أن يوضع الرجل المناسب فى المكان المناسب – وأن يتم اختيار الأمثل فالأمثل لشغل وظائف الدولة[٥] فقد قال رسول الله ﷺ : « **من ولى من أمر المسلمين شيئاً فولى رجلًا ، وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله** » وفى رواية أخرى « **من قلد رجلًا عملًا على عصابة وهو يجد فى تلك العصابة أرضى منه ، فقد خان الله وخان رسوله وخان المؤمنين** » وقال عمر بن الخطاب رضى الله عنه « من ولى من أمر المسلمين شيئاً فولى

(٥) – ابن تيمية – السياسة الشرعية – المرجع السابق – ص ٦ .
– ابن قيم الجوزية – الطرق الحكمية – المرجع السابق – ص ٢٥٨ .
– الدكتور عبد الحميد متولى – مبادىء نظام الحكم فى الإسلام – دار المعارف – الطبعة الأولى – ص ٦٢٤ – عناية الخلفاء بحسن اختيار الولاة فى الشطر الأول من عهد الخلفاء الراشدين .

رجلا لمودة أو قرابة بينهما ، فقد خان الله ورسوله والمسلمين » فيجب على ولى الأمر البحث عن أفضل المستحقين للولايات من نوابه على الأمصار وولاة الأموال من الوزراء والكتاب والشادين[٦] والعاملين على الخراج والصدقات وغير ذلك من الأموال التى للمسلمين وعلى كل واحد من هؤلاء وغيرهم أن يستعمل فيما تحت يده فى كل موضع أصلح من يقدر عليه فالكل راع والكل مسئول عن رعيته .

وعلى هذا فإنه يكون على ولى الأمر أن يستعين فى ولايته بأهل الصدق والعدل الأمثل فالأمثل فى كل منصب بحسبه فالأصلح لولاية قد لا يكون الأصلح لولاية أخرى . فمثلا إذا كانت الحاجة فى الولاية إلى الأمانة أشد ، قدم الأمين مثل حفظ الأموال فإن حفظ الأموال يحتاج إلى كاتب أمين يحفظها بخبرته وأمانته أما استخراجها وجمعها فيحتاج إلى شاد قوى يستخرجها بقوته فقد اهتم ولاة الأمور فى الدولة الإسلامية بالتدقيق فى اختيار الرجال القائمين على أمر المال بأن يكونوا أهل عدل وصدق ، وهذا ما نصح به القاضى أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم ، الخليفة هارون الرشيد[٧] « مر يا أمير المؤمنين باختيار رجل أمين ثقة عفيف ناصح مأمون عليك وعلى رعيتك فوله جميع الصدقات فى البلدان ، ومره فليوجه فيها أقواماً يرتضيهم ويسأل عن مذاهبهم وطرائقهم وأماناتهم يجمعون إليه صدقات البلدان » فإنما ينبغى أن يتخير للصدقة أهل العفاف والصلاح قد ذكر أبو يوسف فى نفس المصدر[٨] أنه « يجب الاحتياط فيمن يولى شيئاً من أمر الخراج والبحث عن مذاهبهم والسؤال عن طرائقهم كما يجب ذلك فيمن أريد للحكم والقضاء » ولم يكتف أبو يوسف بحث الخليفة على حسن اختيار المتولين لشئون المال بل ذكر له أنه « إذا جاء أهل بلد من البلدان ومعهم رجل من البلد معروف موسر » . فقال : أنا أتضمن عن أهل هذا الطسوج (الناحية) أو أهل هذا البلد خراجهم ، ورضوا هم بذلك فقالوا : هذا أخف علينا . نظر فى ذلك فإن كان صلاحاً لأهل هذا البلد والطسوج قبل وضمن وأشهد عليه وصير معه أمير من قبل الإمام يوثق بدينه وأمانته ، ويجرى عليه من بيت المال . فإن أراد ظلم أحد من أهل الخراج أو الزيادة عليه أو تحميله شيئاً لا يجب عليه منعه الأمير من ذلك أشد المنع .

---

(٦) الشادى : الجامع للشىء .
(٧) أبو يوسف – الخراج – المرجع السابق – ص ٨٠ .
(٨) أبو يوسف – المرجع السابق – ص ١٠٦ ، ١٠٧ .

ولم يكتف المسلمون الأولون بحسن اختيار القائمين على أمور أموالهم من جباية وإنفاق بل حرصوا أشد الحرص على أن يوفروا لهم أسباب الحياة الكريمة حتى لا تمد الحاجة أيديهم إلى ما حرمه الله أو يرتكبون من الأعمال ما يكون فيه شبهة الحرام فإنه يجب أن يقوم الإمام بالصرف من بيت المال مباشرة راتب الأمير الذى يرسله لمراقبة المتعهد بتحصيل وسداد الخراج من أهل بلدته وذلك ضماناً لاستقلاله ومنحه ما يكفيه ، وذكر أبو يوسف أيضاً أن الخليفة إذا ولى الصدقات « رجلًا ووجه من قبله من يوثق بدينه وأمانته أجريت عليهم من الرزق بقدر ما ترى » أى ما يكفيهم ، ومن الأمثلة على وجوب منح العاملين على الأموال رواتب تكفيهم ذلك الحديث الذى دار بين عبيدة الجراح وعمر بن الخطاب إذ قال أبو عبيدة لعمر « دنست أصحاب رسول الله ﷺ فقال له عمر يا أبا عبيدة « إذا لم أستعن بأهل الدين على سلامة الدين فبما أستعن ؟ قال أما إن فعلت فأغنهم بالعمالة على الخيانة » أى إذا استعملتهم فأجزل لهم العطاء بما يكفيهم وهذا ما فعله عمر إبن الخطاب مع واليه على مصر عمرو بن العاص فقد أراد أن يوسع على عمرو لكى لا يتطلع إلى أموال الخراج . فكتب إليه كتاباً يعلمه بذلك . فقال له[٩] (خذ لنفسك مائتى دينار ، ولم أبلغ هذا أحد من نظرائك غيرك لأنك من عمال المسلمين ، فألحقتك بأرفع ذلك ، قد علمت أن مؤناً تلزمك ، فوفى الخراج وخذه من حقه ، ثم عف عنه) .

نستخلص مما تقدم بأن الدولة الإسلامية ، عرفت الرقابة السابقة باختيار الرجل الأنسب فى المكان المناسب ، والأمثل فى كل ولاية بحسبها فمتولى أمر المال يجب أن يكون أميناً عادلًا قوياً على نحو ما سبق ، ومع هذا فإن حسن الاختيار لا يعفى ولى الأمر من المسئولية ، ولهذا تنبه عمر بن الخطاب فقال[١٠] يوماً لمن حوله أرأيتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم ثم أمرته بالعدل ، وكنت قضيت ما على قالوا نعم : قال : لا حتى أنظر فى عمله أعمل بما أمرته أم لا ؟

فكان عمر يحسن اختيار عماله ثم هو لا يدعهم وشأنهم . بعد ذلك بل يراقبهم ويتتبع أعمالهم فيحسن إلى من أحسن ويعاقب من أساء .

بهذا وضع الإسلام الرجل المناسب فى المكان المناسب له كوسيلة من وسائل الرقابة السابقة وهيأ له ظروف العمل الملائمة التى تكفل له القيام بواجباته على الوجه الأكمل ثم باشر عليه رقابة حازمة .

---

(٩) دكتور حسن إبراهيم المرجع السابق ص ٢٦٩ .
(١٠) عباس محمود العقاد - المرجع السابق ص ١٣٦ إلى ١٣٨ .

ثانياً : النظـــام المحاســـبى
فى الدولة الإسلامية والرقابة المالية

يتبين للباحث فى تاريخ الدولة الإسلامية أنها وضعت نظاماً لبيت المال يكفل ضبط الإيرادات الواردة إليه والنفقات المنصرفة منه والرقابة عليها[١١] .

كيفية ضبط وقيد الدخل (المقبوضات) :

يضبط ما يصل إلى بيت المال من الأموال بإقامة سجلات وأوراق تشمل اسم كل بلد أو جهة ووجوه أموالها ، وما يصل من كل بلد من البلاد أو جهة من الجهات من الأموال إلى بيت المال يكون مصحوباً برسالة واصلة من الجهة التى أرسلت المال ، وتحفظ هذه الرسالة مع أوراق وسجلات ذلك البلد أو تلك الجهة ، ويقوم بيت المال بمراجعة المال الذى وصل إليه فعلًا مع ما ورد ذكره فى هذه الرسالة ، فإن صح المال الواصل صحبة الرسالة كتب بيت المال إلى تلك الجهة أو ذلك البلد كتاباً بصحته ، ثم يقيد ما وصل إلى بيت المال من واقع هذه الرسائل ـــ ما يصح منها ـــ يومياً فى دفاتر بيت المال .

كيفية قيد الخرج (المدفوعات) :

تضبط المدفوعات بمسك سجلات تحصر فيها أسماء أرباب الاستحقاقات والأجور اسماً اسماً والمقرر لكل منهم شهرياً ، ويؤشر أمام كل اسم بما يفيد صرف استحقاقه – ثم يقيد ما تم صرفه يومياً فى اليومية العامة .

فإن بيت المال يقيد الإيرادات والمصروفات يومياً بموجب مستندات بعد مطابقتها على ما هو وارد بالسجلات والأوراق الخاصة ببيت المال ، كما يتم عمل حسبة يومية بالمنصرف ، والإيراد اليومى ترفع إلى المسئولين ، ولا تخفى علينا ما فى تلك الإجراءات من رقابة على أموال الدولة .

---

(١١) دكتور شوقى إسماعيل شحاتة – محاسبة زكاة المال والدفاتر المستعملة فى بيت المال – رسالة ماجستير كلية التجارة جامعة القاهرة سنة ١٩٥٠ – ص ١٦٢ .

ثالثا : الرقابــة الشــعبية

لم تتوقف الرقابة المالية فى الدولة الإسلامية على النظم والأساليب الرقابية التى انتهجتها الحكومات الإسلامية أو ما يقوم به ولى الأمر أو خليفة المسلمين بمراقبة تنفيذ الأحكام وإقامة الحدود بل أن أفراد الجماعة الإسلامية كانوا يباشرون رقابة حقيقية على العمال والولاة الذين يعينون من قبل الخليفة ، ليس هذا فحسب بل كانوا يراقبون الخليفة ذاته حتى يحكم بالعدل ويتبع الحق ، وقد أوجبت الشريعة الإسلامية الغراء مقاومة السلطان الجائر بنهيه عن المنكر وأمره بالمعروف . وفى ذلك يقول رسول الله ﷺ كقاعدة عامة : « **من رأى منكم منكراً فليغيره بيده ان استطاع فإن لم يستطع فبلسانه فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان** » . ومن القواعد المقررة فى الشريعة الإسلامية أن لا طاعة لمخلوق فى معصية الخالق وإنما على الفرد السمع والطاعة ما لم يؤمر بمعصية فإن أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة . وقال عليه السلام : « **لتأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر أو ليعمنكم الله بعذاب من عنده** » هكذا يأمر الرسول بالنهى عن المنكر ومقاومة من يفعله مقاومة إيجابية تصل إلى حد الضرب على يد الظالم وقتاله فمن مات دون ذلك فهو شهيد وفى ذلك يقول رسول الله ﷺ : « **أفضل شهداء أمتى رجل قام إلى إمام جائر فأمره بالمعروف ونهاه عن المنكر فقتل فى ذلك فذلك شهيد** » وفى حديث آخر قال عليه السلام : « **من قتل دون ماله فهو شهيد** » والمقتول دون دينه شهيد والمقتول دون مظلمة شهيد . وقد أقر أبو بكر هذا المبدأ الذى يجعل للرقابة الشعبية شأن كبير فى رقابة ولى الأمر . فقال عندما خطب الناس : « ان أحسنت فأعينونى ، وإن أسأت فقومونى » وفى ذلك قال أحد المسلمون للفاروق عمر بن الخطاب « والله لو علمنا فيك اعوجاجاً لقومناه بسيوفنا » ولم ينكر عليه عمر ذلك بل حمد الله على أن فى المسلمين من يقوم اعوجاج عمر بسيفه . وفى مخالفة أبى ذر الغفارى لعثمان بن عفان الخليفة الثالث لرسول الله ولمعاوية واليه على الشام على سوء تصرفهما فى أموال الدولة فلما راجعه عثمان بن عفان بقوله مالك وذلك . وقال أبو ذر والله ما وجدت فى عذراً إلا الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر . وفى كل ما سبق نجد أن الشريعة الإسلامية تبيح معارضة الهيئة الحاكمة بل وتبيح هذه المعارضة على نطاق واسع إن هى خالفت ما يقضى به الشرع فإن الخروج على السلطان[١٢] ان جار ليس مجرد حق الفرد إنما هو واجب يكلف بمباشرته كل مسلم . لأن

(١٢) دكتور محمد طه بدوى الثورة بين الشرعيه والحتميه المكتب المصرى الحديث سنة ١٩٧٠ أنظر المبحث الثانى (الفكر الإسلامى ومقاومة الجور ص ٤٨ ، ص ٧٣ .

واجب النهى عن المنكر الذى يكلف به المسلم يقتضى بالضرورة ذلك وخلاصة القول(١٣) أنه لا طاعة على الأمة ولا نصرة إلا بقدر حرص الخليفة على عدالته فإن هو جار سقط على الأمة واجب الطاعة والنصرة بل وانعزل عن الخلافة ، ومن ثم كان للأمة حق إبعاده عنها وخلعه منها . وثمة نتيجة منطقية لذلك هى أن تصبح كل وسائل المقاومة مشروعة ما دامت أنها تهدف إلى إخراجه من الخلافة بعد أن أضحى بقاؤه فيها غير شرعى .

ومن ثمة نتيجة حتمية للكلام السابق أن الرقابة الشعبية فى الدولة الإسلامية كانت من المبادىء المعترف بها قد تتعدى النصح والإرشاد وتصل إلى مرحلة الثورة وتقويم الإمام الجائر بحد السيف .

ونستخلص مما تقدم أن فكرة الرقابة المالية فى الدولة الإسلامية قد تطورت حسب حاجة الدولة وظروفها الاجتماعية والاقتصادية والمالية من رقابة تعتمد فى المقام الأول على وازع العقيدة إلى وجود دواوين وأجهزة متخصصة تقوم بالرقابة المالية هذا بالإضافة إلى ما لازم ذلك من رقابة شعبية يخشاها القائمون على الأمور المالية من إيرادات ومصروفات مع وجود نظام محاسبى يكفى لإحكام الرقابة على الأموال العامة – وكل هذا يوضح لنا أن نظم الرقابة المالية فى الدولة الإسلامية تقف على قدم المساواة مع أحدث النظم الرقابية فى الدولة الحديثة مع الأخذ فى الاعتبار درجة النمو الاقتصادى والنظام الاجتماعى والسياسى المعتنق .

وبعد أن أوضحنا هذا التطور وهذه النتيجة الإجمالية فإننا سنتناول فى الباب القادم من البحث هذه النظم الرقابية وطريقة عملها بشىء من التفصيل .

---

(١٣) المرجع السابق – ص ٥١ خلاصة يجمل فيها المؤلف رأى أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى الماوردى المتوفى عام ٤٥٠ هـ بعد استعراض موجز لما جاء فى كتابه « الأحكام السلطانية عن مقاومة جور الإمام » .
– دكتور صلاح الدين محمد دبوس – الخليفة توليته وعزله – دراسة فى السياسة الشرعية الإسلامية ومقارنتها بالنظم الدستورية العربية – رسالة للدكتوراه بكلية الحقوق جامعة الإسكندرية مؤسسة الثقافة الجامعية بالإسكندرية ١٣٩٢ هـ – ١٩٧٢ م – ص ٣٧٠ .

البـــاب الرابـــع
أجهـــــزة الرقابـــــة

ويبحث هذا الباب فى أجهزة الرقابة ودواوينها وأشخاصها فى الدولة الإسلامية وفى وسائلها الرقابية وسلطاتها .

ونعرض فى الفصل الأول : لنظام الحسبة من الناحية المالية
والفصل الثانى : لولاية المظالم
والفصل الثالث : لرقابة السلطة التنفيذية (الدواوين)
والفصل الرابع : لنظام بيت المال وما يحققه من رقابة مالية

الفصـــل الأول
نظـــام الحســـبة

إن الدولة الإسلامية لا تقتصر وظيفتها على حفظ الأمن الداخلى والدفاع عن الوطن ولكنها جهاز اجتماعى فعال وظيفته تنمية الحياة الإنسانية فى جميع المجالات دون استثناء فالدولة الإسلامية كما تحمى الحرية الفردية وتصونها تتدخل لتأمين مصلحة الجماعة ولتحقيق التكافل الاجتماعى بين أفراد الأمة ، وفى سبيل ذلك تقوم الدولة بمراقبة الحياة الاقتصادية وتبلغ فى مراقبتها حد التدخل والإشراف وذلك عن طريق نظام الحسبة الذى يبيح للمحتسب أو لوالى الحسبة أن يراقب الحالة الاقتصادية فيمنع الاحتكار ويحدد الأسعار ، ويتجاوز ذلك بمراقبة الإنفاق على المرافق العامة وصيانتها ، ودفع نفقات المحتاجين من بيت المال أو إلزام المقتدرين على القيام بهذه الواجبات الضرورية ، ولا تقتصر وظيفته على ذلك بل يحق له أيضاً أن يجبر مانع الزكاة على إخراجها ، فهو بذلك يراقب لإنفاق العام والإيرادات العامة .

كما أن الشريعة الإسلامية حددت المال العام وكيفية استعماله والتصرف فيه ، ووضعت لذلك القواعد والأحكام الواجبة الاحترام ، فإذا أخل أى شخص بهذه القواعد والأحكام جاز شرعاً التدخل لمنع التعدى وإعادة الحق إلى نصابه .

وتحقيقاً لذلك أوجبت الدولة الإسلامية نظام الحسبة الذى يبيح لها أن تضرب على أيدى العابثين بالأموال أو المصالح العامة . وسنختصر بحثنا فى نظام الحسبة فى الإسلام على النواحى المالية تلك التى تتعلق بمراقبة موارد الدولة وأوجه إنفاقها ومراقبة موظفى الدولة القائمين على هذه الأموال ضماناً لسلامة تصرفاتهم للمحافظة على هذه الأموال العامة .

سنعرض لنظام الحسبة فى أربعة مباحث :

المبحث الأول :تعريف الحسبة وأحكامها

المبحث الثانى : نشأتها وتطورها

المبحث الثالث : شروط المحتسب أو والى الحسبة

المبحث الرابع :الاختصاصات والأعمال التى يتولاها والى الحسبة

المبحث الأول – تعريف الحسبة وأحكامها

يعرف فقهاء المسلمين الحسبة فى الإسلام بأنها[1] : هى الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه والنهى عن المنكر إذا ظهر فعله وإصلاح ما بين الناس .

ونظام الحسبة يستمد وجوده الشرعى من كتاب الله وسنة نبيه وبالإجماع على وجوبه ، ودليل ذلك فى كتاب الله قوله تعالى : « **ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون** » – الآية ١٠٤ سورة آل

---

(١) **أهم مراجع الحسبة :**

– فضيلة الشيخ ابراهيم دبسوق الشهاوى – الحسبة فى الاسلام – مكتبة دار العروبة ١٣٨٢ هـ – ١٩٦٢ .

– ابن خلدون – المقدمة – كتب الشعب .

– الامام أبى حامد الغزالى – احياء علوم الدين – كتب الشعب – المجلد الثانى – الجزء السابع .

– القاضى أبى يعلى – الأحكام السلطانية – المرجع السابق ص ٢٨٥ وما بعدها .

– الدكتور اسحق موسى الحسينى – نظام الحسبة فى الاسلام – بحث بالمؤتمر الأول لمجمع البحوث الاسلامية – الأزهر ١٩٦٤ م .

– الماوردى – الاحكام السلطانية – المرجع السابق – ص ٢٤٠ وما بعدها .

– شيخ الاسلام ابن تيمية – الحسبة فى الاسلام – المطبعة السلفية ومكتبتها بالقاهرة ١٣٨٧ هـ .

– الامام بن قيم الجوزية – الطرق الحكمية فى السياسة الشرعية – مطبعة السنة المحمدية ١٣٧٢ هـ – ١٩٥٣ م – ص ٢٤٠ وما بعدها .

– عبد الرحمن بن نصر الشيرزى – نهاية الرتبة فى طلب الحسبة – لجنة التأليف والترجمة والنشر ١٣٦٥ هـ – ١٩٤٦ م .

– عبد الرازق الحصان – الحسبة – مطبعة النقيض – بغداد – الطبعة الأولى ١٣٦٥ هـ .

– فضيلة الشيخ على الخفيف – الحسبة – بحث فى أسبوع الفقه الاسلامى فى دمشق .

– على حسن فهمى – الحسبة فى الاسلام – بحث فى اسبوع الفقه الاسلامى فى دمشق .

– محمد بن محمد بن احمد القرشى – ابن الأخوة – كتاب معالم القربة فى طلب الحسبة – مطبعة دار الفنون بكمبرج ١٩٣٧ م .

– فضيلة الشيخ محمد المبارك – آراء بن تيمية فى الدولة ومدى تدخلها فى المجال الاقتصادى – دار الفكر – بيروت – الطبعة الثالثة سنة ١٩٧٠ م – الحسبة فى الاسلام من ص ٦٩ الى ص ١٥١ .

عمران وقال تعالى : « **كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله** » الآية ١١٠ آل عمران وقال جل شأنه : « **والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر** » الآية ٧١ سورة التوبة - وقال تعالى : « **الذين إن مكناهم فى الأرض أقاموا الصلاة وآتوا الزكاة وأمروا بالمعروف ونهو عن المنكر** » .

ويستفاد من الآيات السابقة وجوب الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر وقرن جل شأنه الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر بالصلاة والزكاة فى الآية الأخيرة[٢] .

ودليلها فى سنة رسول الله ﷺ قوله : « **لتأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر أو ليسلطن الله عليكم شراركم ، ثم يدعو خياركم فلا يستجاب لهم** » وقوله : « **من رأى منكم منكراً فليغيره بيده ، فإن لم يستطع فبلسانه ، فإن لم يستطع فبقلبه ، وذلك أضعف الإيمان** » .

وقال محمد القرشى – ابن الاخوة[٣] – : جاء رجل إلى النبى ﷺ وهو على المنبر فقال : من خير الناس يا رسول الله قال : « **آمرهم بالمعروف وأنهاهم عن المنكر وأتقاهم لله وأوصلهم** » .

وقال الحسن البصرى قال رسول الله ﷺ : « **أفضل شهداء أمتى رجل قام إلى إمام جائر فأمره بالمعروف ونهاه عن المنكر فقتله على ذلك ، فذلك الشهيد منزله فى الجنة بين حمزة وجعفر** » .

وقد أجمع على وجوب الحسبة أئمة المسلمين وفقهائهم ، فعن أبو بكر الصديق أنه خطب الناس فقال[٤] : « أيها الناس إنكم تقرءون هذه الآية : « **يا أيها الذين آمنوا عليكم أنفسكم لا يضركم من ضل إذا اهتديتم** » الآية ١٠٥ سورة المائدة – وأنكم تضعونها فى غير موضعها وانى سمعت رسول الله ﷺ يقول : « **إذا رأى الناس المنكر فلم يغيروه أوشك أن يعمهم الله بعقاب** » .

---

(٢) ابن الأخوة ــ المرجع السابق ــ ص ١٩ .

(٣) ابن الأخوة ــ المرجع السابق ــ ص ١٦ ، ١٩ .

(٤) الأمام الغزالى ــ احياء علوم الدين ــ ص ١٠٥٠ .

ــ ابن تيمية ــ الحسبة ــ ص ظد .

ــ فضيلة الشيخ ابراهيم دسوق الشهاوى ــ الحسبة فى الاسلام ــ هامش ص ١٨ .

وعن على بن أبى طالب قال[٥] : « أفضل الجهاد الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر فمن أمر بالمعروف شد ظهر المؤمنين ومن نهى عن المنكر أرغم أنف المنافقين ومن أغضب الناس وغضب لله غضب الله له » .

فالحسبة فى الإسلام مقصودها أن يكون الدين كله لله وأن تكون كلمة الله هى العليا وذلك بطاعته وطاعة رسوله ، ولما كان المسلمون إذا اجتمعوا لابد لهم من أمور يفعلونها يجتلبون بها المصلحة وأمور يجتنبونها لما فيها من المفسدة ولما كانت النفوس البشرية بطبيعتها أمارة بالسوء ، لهذا وجب أن يكون بينهم آمر مطاع يأمر بتلك المصالح وينهى عن تلك المفاسد .

فالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر كما يقول ابن الأخوة[٦] : هو القطب الأعظم فى الدين وهو المهم الذى ابتعث الله به النبيين أجمعين ولو طوى بساطه وأهمل عمله وعلمه لتعطلت النبوة واضمحلت الديانة .. وفشت الضلالة وشاعت الجهالة وانتشر الفساد واتسع الخرق وخربت البلاد .... » .

ولهذا فقد اتفقت كلمة الفقهاء والمجتهدين من السلف والخلف على وجوب الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر حسبة لله وابتغاء مرضاته وتدخل فى ذلك بطبيعة الحال ما يتعلق بالشئون المالية .

---

(٥) ابن الأخوة ــ المرجع السابق ــ ص ١٧

(٦) ابن الأخوة ــ المرجع السابق ــ ص ١٥ .

المبحث الأول - نشأة الحسبة وتطورها

نشأة الحسبة فى الدولة الإسلامية قائمة على القواعد الشرعية والاجتهاد العرفى ، وتمت بنمو المجتمع الإسلامى حتى أصبحت نظاماً فريداً للرقابة لم يسبق المسلمين إليه أمة ولم يطبقه مجتمع قبل مجتمعهم - وقد اتبعه الصليبيون[7] والأوربيون فيما بعد .

وقد تولى رسول الله ﷺ الحسبة بنفسه وقلدها غيره[8] واتبعها من بعده الخلفاء الراشدين وقد كان أئمة الصدر الأول يباشرونها[9] بأنفسهم لعموم صلاحها وجزيل ثوابها ثم صارت ولاية من ولايات الإسلام ونظاماً من أنظمة الحكم التى جرى عليها الولاة والحكام وكانت موجودة بجوار ولاية القضاء .

١ - فقد كان الرسول ﷺ فى المدينة يتولى بنفسه جميع ما يتعلق بأمور المسلمين مثل ولاية الحرب والقضاء والحسبة وكان يولى فى الأماكن البعيدة عنه من يراه أهلًا لذلك فولى على مكة عتاب بن أسيد ، وعلى الطائف عثمان بن العاص ، وعلى قرى عرينة خالد بن سعيد بن العاص .وبعث علياً ومعاذاً وأبا موسى إلى اليمن .

وقد كان النبى ﷺ[10] يستوفى الحساب على عماله يحاسبهم على المستخرج والمنصرف كما ذكر فى قصة ابن اللتبية .

وفى عهد أبى بكر اتبعت خطوات الرسول ﷺ وصار أبو بكر على هداه فلم يغير ثم جاء عهد عمر بن الخطاب وكثرت الفتوحات واتسعت الدولة ووضح من النظم ماتحكم الرقابة على مالية الدولة فكان أعظم محتسب عرفه الإسلام راقب الله فى جميع تصرفاته وجعل للمال العام حرمة فكان خير حاكم يأخذ المال من حله ويضعه فى حقه ويستشير فى ذلك صحابة رسول الله ﷺ - وراقب وحاسب جميع أفراد رعيته غير مفرق فى المعاملة بين حاكم ومحكوم فحتى نهاية حكمه كان الخليفة هو المحتسب وكان المجتمع الإسلامى فى غنى عن ولاية الحسبة بوجود الوازع الدينى ورقابة الضمير بين المسلمين حكاماً ومحكومين .

---

(٧) الدكتور اسحق موسى الحسيبى ـــ البحث السابق .

(٨) فضيلة الشيخ ابراهيم الشهاوى ـــ المرجع السابق ـــ ص ١٠٣ .
ـــ الكتانى ـــ التراتيب الادارية ـــ جـ ١ ص ٢٨٤ .

(٩) محمد القرشى ـــ ابن الأخوة ـــ معالم القربة فى أحكام الحسبة ـــ ص ٧ .

(١٠) أنظر ص ١١٧ وما بعدها .

٢ - **ظهور محتسبون غير معينون يراقبون الخليفة وعماله :**

فى عهد عثمان بن عفان تغيرت السياسة المالية فى الدولة الإسلامية فلم يتبع سياسة الشيخين ولكنه كان يرى(١١) أن للإمام الحق فى أن يتصرف فى الأموال العامة حسب ما يرى أنه المصلحة ، وأنه ما دام قد انقطع بحكم الخلافة لتدبير أمور المسلمين ، فله أن يأخذ من أموالهم ما يسعه ويسع أهله وذوى رحمة ولا يرى فى ذلك بأساً ، وقد توسع فى ذلك خلافاً لأبى بكر وعمر كما أن عثمان لم يكن فيما يظن أن للمسلمين الحق فى أن يراقبوه فضلاً عن أن يعاقبوه . فهو مسئول أمام الله ويرى أن من حقه الاجتهاد وأنه مؤد حسابه عن هذا الاجتهاد إلى الله وأن من الحق على المسلمين أن يسمعوا له ويطيعوا ، وأن من الحق لهم أن ينصحوا له ويشيروا عليه فإن شاء سمع لهم وقد فعل فى بعض الأحداث ، وإن شاء أبى عليهم وقد فعل فى بعضها الآخر ، كما كان من رأى عثمان أنه إذا أدى إلى المسلمين حقهم من بيت المال وبقى رصيد فله أن يتصرف فيه كما يريد ، وذلك شىء تبيحه له الإمامة وليس لأحد أن يجادله فيه أو ينكره عليه . وفى ذلك يقول : « فضل فضل من مال ، فما لى لا أصنع فى الفضل ما أريد ؟ فلم كنت إماماً » وعلى هذه السياسة المالية الجديدة سار عثمان فقد أنكر الناس عليه(١٢) ما كان من هبته خمس افريقية لمروان وفيه حق الله ورسوله ، ومنهم ذوو القربى واليتامى والمساكين وما كان من تطاوله فى البنيان وعمارة الأموال بها من الخمس الواجب لله ولرسوله ، وما كان من افشائه العمل والولايات فى أهله وبنى عمه أمية وعدم استعماله للمهاجرين والأنصار واستغنائه برأيه عن رأيهم وما كان من الحمى الذى حمى حول المدينة ، وما كان من أدراره القطائع والأرزاق والأعطيات على أقوام بالمدينة ليست لهم صحبة من النبى ولاهم يدافعون عن الإسلام .

وهنا يظهر كثير من المحتسبين يأمرون عثمان وحكام الأقاليم بالعدول عن هذه السياسة التى رأوها أنها المنكر فنهوا عنه وفيما يلى أمثلة من هؤلاء المحتسبين :

---

(١١) دكتور طه حسين ـــ الفتنة الكبرى ـــ عثمان ـــ دار المعارف بمصر ـــ الطبعة السابقة سنة ١٩٦٨ ص ١٩٠ وما بعدها ـــ ص ١٠٦ .

(١٢) ابن قتيبة ـــ الأمانة والسياسة ـــ جـ ١ ص ٣٥ .

أ - علي بن أبي طالب :

تحدث الناس[١٣] ذات يوم بأن عثمان أخذ من جوهر كان في بيت المال فحلي به أهله فغضب الناس لذلك ولاموا عثمان حتى أغضبوه ، فخطب فقال : « لنأخذن حاجتنا من هذا الفيء وان رغمت أنوف أقوام » فرد عليه علي بن أبي طالب على ملأ من الناس وقال له : « اذن تمنع من ذلك ويحال بينك وبينه » وقال عمار بن ياسر : « أشهد الله أن أنفى أول راغم » هكذا ينذر علي بن أبي طالب الخليفة بأنه سوف يمنع لو أساء التصرف في أموال المسلمين ويحال بينه وبين أن يفعل ذلك .

ب - أبو ذر الغفـــاري :

نظر أبو ذر ذات يوم فإذا بعثمان يعطي مروان بن الحكم مالاً كثيراً ويعطي أخاه الحارث بن الحكم ثلاثمائة ألف درهم ، ويعطي زيد بن ثابت الأنصاري مائة ألف درهم فينكر ذلك ويستكثره ، ولم ينكر أبو ذر سوء التصرف في المال على الخليفة فحسب بل أنكره أيضاً على معاوية عامله على الشام حين بنى الخضراء فقال له أبو ذر « إن كنت إنما بنيتها من مال المسلمين فهي الخيانة وإن كنت إنما بنيتها من مالك فإنما هو الإسراف كما أنكر أبو ذر على معاوية أن يقول مال الله ، وقال له إنما هو مال المسلمين وذلك حتى لا يحجزوا الأموال عن المسلمين المحتاجين إليها[١٤]

ولم يكتف أبو ذر بلوم الخليفة وعماله في إنفاقهم أموال المسلمين في غير وجهها بل أنكر أيضاً سياستهم في توجيه فائض الإيرادات التي كان من شأنها تكوين طبقة من الأغنياء وأتاح لهم أن يكنزوا الذهب والفضة ويستكثروا من المال إلى غير حد بما يأخذونه من المنح والعطايا وكان من نتاج هذه التصرفات عجز بيت المال في عهد عثمان في بعض الأحيان عن سداد نفقات الجند .

---

(١٣) طه حسين ــ المرجع السابق ــ ص ١٥٥ ، ص ١٦٧ .

(١٤) طه حسين ــ المرجع السابق ــ ص ١٦٣ وما بعدها .

ــ عبد الحميد جوده السحار ــ أبو ذر الغفاري ــ مكتبه مصر ــ الطبعة الثامنة ــ ص ١٦٠ .

وبهذا نرى أن أبا ذر الغفارى هو أول من نبه إلى خطورة وجود فائض فى الإيرادات لا تستهدف الدولة من تكوينه غرضاً معيناً فقد كان يغرى ذلك القائمين بالأمر على التبذير فى الأموال العامة ، يخلق أوجه إنفاق جديدة لهذا الفائض قد لا تكون ضرورية مثل المنح والعطايا التى كان يمنحها الخليفة وقد يتعذر ضغطها حينما تدعو الحاجة إلى ذلك .

جـ – عبد الرحمن بن عوف :

عبد الرحمن بن عوف هو أول محتسب اجترأ على عثمان بن عفان واستعمل الأعوان على تنفيذ ما يرى أنه الحق وقد ذكر[١٥] أن بعض السعاة أقبلوا بابل للصدقة فوهبها عثمان لبعض أهل الحكم فلما بلغ ذلك عبد الرحمن بن عوف دعى بعض أصحاب النبى ﷺ وأرسلهم فاستردوا له هذه الإبل ، وقسمها على الناس ، وعثمان فى الدار لم ينكر ذلك ولم يغيره بل لم يكلم فيه عبد الرحمن وأصحابه .

وهذا أول حدث نجد فيه أن المحتسب غير المأذون له فى الحسبة يتخذ من الأعوان ويحصل الأموال التى صرفت بدون وجه حق ويعيد إنفاقها على الأبواب المختصة بها ولم ينكر عليه ولى الأمر ذلك .

د – عبد الله بن الأرقم :

حين كان عبد الله بن الأرقم والى على بيت مال المدينة ، أنكر على عثمان بن عفان[١٦] ما يمنحه من الهبات للمقربين إليه فقد أعطى لمروان بن الحكم ، وأعطى بن الحارث ثلاثمائة ألف وأعطى عبد الله بن خالد بن أسيد الأموى خمسمائة ألف وأعطى كل واحد من الذين قدموا مع عبد الله بن خالد مائة ألف واستكثر عبد الله بن الأرقم صاحب بيت المال هذا المقدار فلم يصرفه ، فأمره عثمان أن ينفذ الأمر فأبى عبد الله بن الأرقم فقال له عثمان : « إنما أنت خازن لنا » قال صاحب بيت المال : « ما كنت أرى أنى خازن لك ، إنما خازن أحد مواليك . لقد كنت أرانى خازناً للمسلمين » ثم استقال من عمله .

---

(١٥) الدكتور طه حسين ــ المرجع السابق ــ ص ١٩٨ .

(١٦) المرجع السابق ص ٩٤ ــ وص ١٩٣ .

وهكذا يترك بن الأرقم عمله لعدم اقتناعه بالمنح التى يطلب الخليفة صرفها ، ولم يرض أن تطلق يد الإمام فى الأموال العامة على هذا النحو ويرى أنه لو نفذ سياسة الخليفة لأصابه بعض الشيء من التبعة ومما يدل على صدق الرجل أنه لم يغير رأيه بعد أن استقال وحين منحه الخليفة ثلاثمائة ألف فلم يقبلها تورعا وزهدا .

هـ — عبد الله بن مسعود :

حينما كان عبد الله بن مسعود صاحب بيت مال الكوفة اقترض سعد بن أبى وقاص مبلغ من بيت المال وأعطى على نفسه صكاً فطلب عبد الله أن يؤدى دينه ولم يتيسر هذا المال لسعد فطلب النظرة إلى ميسرة[١٧] وأبى ابن مسعود واستعان كل من الرجلين على صاحبه بجماعة من أهل الكوفة ورفع الأمر للخليفة الذى عزل سعد وأخذ منه ما كان عليه وترك ابن مسعود على بيت المال .

ولما قدم الوالى الجديد الوليد بن عقبه اقترض أيضاً من بن مسعود وكان هذا شيئاً مألوفاً[١٨] فلما حل الأجل طلب بن مسعود من الوليد السداد فالتوى ، فألح عليه وكتب الوليد إلى عثمان يشكو بن مسعود وكتب عثمان إلى بن مسعود « إنما أنت خازن لنا تعرض للوليد فيما أخذ من بيت المال ، فغضب ابن مسعود واستقال من منصبه إعلاناً بمعارضته لسياسة عثمان المالية .

ونستخلص من دراستنا السابقة النتائج الآتية :

١ — أن نظام الحسبة فى عهد عثمان أخذ شكلًا جديداً فلم يعد الخليفة هو المراقب والمحتسب الأوحد بل ظهر المحتسب غير المعين من قبل الخليفة وهؤلاء كانوا من العلماء المتطوعين .

٢ — قيام هذا المحتسب المتطوع بتقديم النصح والإرشاد للإمام ولعماله فى الأقاليم — محافظة على الأموال العامة .

---

(١٧) الدكتور طه حسين — المرجع السابق — ص ٩١ .

(١٨) الدكتور طه حسين — المرجع السابق — ص ١٦٠ .

٣ - كان المحتسب فى بعض الأحيان يهدد باستعمال القوة إذا اعتدى الخليفة على أموال المسلمين وهذا ما فعله على بن أبى طالب رضى الله عنه .

٤ - اتخذ المحتسب أعواناً لتنفيذ ما يراه أنه الحق بالقوة ، ويمنع من أن تصرف الأموال العامة فى غير المصارف المخصصة لها شرعاً وهذا ما فعله عبد الرحمن بن عوف .

٥ - بجانب الأعمال الإيجابية التى يقوم بها المحتسب من نصح وإرشاد وتهديد باستعمال القوة أو استعمالها فعلًا بهدف المحافظة على الأموال العامة ، بالإضافة إلى هذه الأعمال كان بعض المحتسبين ، إذا رأوا المخالفات المالية يبلغون عنها الخليفة أو ينصحوه بعدم ارتكابها فإذا لم يقتنع فإنهم يستقيلون من أعمالهم غير منفذين لأوامره وهذا ما فعله صاحب بيت مال المدينة وصاحب بيت مال الكوفة .

٣ - المحتسب المعين أو ولاية الحسبة :

لم يعرف عصر الرسول ﷺ والخلفاء الراشدين ولاية الحسبة بذاتها ، ولكنه فى منتصف القرن الثانى للهجرة[١٩] فى بداية العصر العباسى اتسعت الدولة وترامت أطرافها ونشطت التجارة والصناعة ودخل الإسلام أقوام جدد لم يكن لها سابقة فى الإسلام وليسوا من التابعين وليس لديهم الوازع الدينى ورقابة الضمير كما كان لدى الصحابة والتابعين .

وكان ذلك يتطلب مزيداً من الرقابة فانفرد بالوظيفة محتسب وتولاها بأمر الخليفة أو أحد ولاته - حدث ذلك فى زمن الخليفة أبى جعفر المنصور وولى الحسبة يحيى بن زكريا (عام ١٥٧ هـ) كما أن الخليفة الهادى ولى الحسبة نافع بن عبد الرحمن بن أبى نعيم عام ١٩٦ هـ وقد ولى هارون الرشيد[٢٠] أحد الرجال العاملين بالفقه والعلم والحلال والحرام والهندسة والفلسفة والحساب والكتابة فولاه هارون البناء والمرمة والمهم من الأمور ، وأولاه على عمال الخراج يتقاضاهم ويحاسبهم ...

---

(١٩) الدكتور اسحق موسى الحسينى ـــ البحث السابق .

(٢٠) ابن قتيبة ـــ الأمامة والسياسة ـــ جـ ٢ ص ١٦٠ .

وذكر الإمام الغزالى حجة الإسلام فى كتابه إحياء علوم الدين[21] قصة محتسب زمن المأمون حفيد المهدى ، أمر بالمعروف ، ونهى عن المنكر ، فأحضره المأمون وعذره لاحتسابه من غير أمره فسقط من المأمون كتاب وسار حتى قدمه واحتسب عليه الرجل ، ورفع المأمون الكتاب وقبله ثم قال له : (لم تأمر بالمعروف وقد جعل الله ذلك إلينا أهل البيت ، ونحن الذين قال الله تعالى فيهم : « **الذين إن مكناهم فى الأرض أقاموا الصلاة وآتوا الزكاة وأمروا بالمعروف ونهوا عن المنكر** » فقال الرجل : « **والمؤمنين والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر** » فأعجب المأمون بكلامه ، وأذن له بالمضى على ما كان عليه .

كما ذكر الشيزرى صاحب كتاب نهاية الرتبة فى طلب الحسبة[22] أن رجلاً حضر عند السلطان محمود بن سبكتكين الذى أسس الدولة الغزنوية بأفغانستان سنة ٣٨٩ هـ يطلب الحسبة بمدينة غزنة ، فنظر السلطان فرأى شاربه قد غطى فاه من طوله ، وأذياله تسحب على الأرض ، فقال له : (يا شيخ إذهب فاحتسب على نفسك ، ثم عد واطلب الحسبة على الناس) .

ومن الحوادث التى تدل أيضاً على أن الخلفاء كانوا لا يسمحون بالحسبة إلا بالنسبة للمأذون لهم فى ذلك أى المعينين من قبلهم ويستدل هذا من الحديث الذى دار بين أبو الحسن النورى وبين الخليفة المعتضد حينما كسر النورى تسعة وعشرين دناً بها خمر للمعتضد[23] قال أبو الحسن فدخلت عليه وهو جالس على كرسى ... فلما رآنى قال : من أنت ؟ قلت : محتسب قال : من ولاك الحسبة ؟ – قلت : الذى ولاك الإمامة ولانى الحسبة يا أمير المؤمنين ...

وفى عهد معز الدولة تعقب الوزير أبو محمد الحسن المهلبى (المتوفى عام ٣٥٢ هـ) بعد اذن الخليفة خازن بيت المال وأخذ[24] « فى التنقير عن أمواله وفى إرهاب غلمانه حتى ظفر بالمال الكثير واستعمل الدهاء والمكر والبطش فى بلوغ ذلك » .

(٢١) الغزالى — جـ ١ ص ١٢٠٥

(٢٢) الشيزرى — المرجع السابق — ص ٨

(٢٣) ابن الأخوة — المرجع السابق — ص ١٩

(٢٤) آدم متز — الحضارة الاسلامية فى القرن الرابع الهجرى — لجنة التأليف والترجمة والنشر — الطبعة الثالثة — ١٣٧٧ هـ — ١٩٥٧ م جـ ١ ص ١٧٧

وقد لجأ الوزير فى قيامه بأعمال الحسبة إلى ما لجأ إليه رجال المباحث والرقابة الإدارية فصار يتتبع خطواته ويخلو ببعض غلمانه ويرهبهم حتى استطاع أن يعرف مكان المال واتخذ من الدهاء والاستخفاء سبيلًا إلى كشف ما غمض من أحوال العمال وكان يؤدب العابثين وقد اتبع بعض القائمين بالحسبة بعد ذلك هذه الطرق فقد حاسب الحاكم بأمر الله أحد أصحاب الدواوين فسد عليه المسالك وضيق عليه الخناق حتى تمكن من معرفة ما لديه من أموال فصادرها وحكم بقطع يديه عام ٤٠٤ هـ .

وأما خطة الاحتساب بالأندلس فإنها[٢٥] « عندهم موضوعة فى أهل العلم والفطن كان صاحبها قاضى ، والعادة فيه أن يمشى بنفسه راكباً على الأسواق ، وأعوانه معه ... ولهم فى أوضاع الاحتساب قوانين يتداولونها ويتدارسونها كما تتدارس أحكام الفقه .. » .

وقد ارتقى نظام الحسبة فى عهد الفاطميين[٢٦] فكان للمحتسب نواب يطوفون فى الأسواق ... كما كان المحتسب يجلس للفصل بين الناس فى جامعى عمرو والأزهر واتسعت سلطته حتى أصبح من واجب رجال الشرطة أن يقوموا بتلبية أوامره وينفذوا أحكامه وكان يخلع عليه ويقرأ سجله بمدينتى مصر والقاهرة على المنبر .

ويتبين لنا مما سبق أن الحسبة صارت ولاية من ولايات الإسلام ونظاماً من أنظمة الحكم التى عنى بها الولاة والحكام وأصبح ضرورياً أن يكون والى الحسبة مأذوناً له من جهة الوالى وصاحب الأمر ، فهى فرض على القائم بأمور المسلمين يعين لذلك من يراه أهلًا له[٢٧] ففى هذه المرحلة ظهر المحتسب المعين وعنى الولاه والحكام بتنظيم ولاية الحسبة ووضع قواعدها وتحديد اختصاصاتها وبيان سلطة متوليها والتى تختلف من وقت لآخر وليس لذلك حد فى الشرع فقد يدخل فى ولاية القضاء فى بعض الأزمنة والأمكنة ما يدخل فى ولاية الحرب فى زمان ومكان آخر وكذا ولاية الحسبة[٢٨] .

(٢٥) أحمد بن محمد المقرى ـــ نفح الطيب ـــ دار الكتاب العربى ـــ بيروت ـــ ١٣٦٧ هـ ـــ ١٩٤٩ م جـ ١ ص ٢٠٣ و ٢٠٤ .

(٢٦) الدكتور حسن ابراهيم حسن ـــ تاريخ الاسلام ـــ النهضة المصرية ـــ الطبعة الأولى سنة ١٩٦٨ م ـــ جـ ٤ ـــ ص ٣٨٥ .

(٢٧) ابن خلدون ـــ المقدمة ـــ ص ٢٠١ .

(٢٨) فضيلة الدكتور ابراهيم الدسوقى الشهاوى ـــ المرجع السابق ـــ ص ١٥٠ الى ص ١٠٧ .
ـــ الامام بن قيم الجوزية ـــ الطرق الحكمية ـــ ص ٢٣٩ .

المبحث الثالث - **شروط المحتسب أو والى الحسبة**

وضع فقهاء المسلمين شروطاً يجب أن تتوافر فيمن يقوم بأعباء الحسبة حتى يتحقق الهدف من هذا النظام . ونذكر فيما يلى أهم هذه الشروط :

الشرط الأول : أن يكون المحتسب[٢٩] مسلماً حراً بالغاً عاقلا عادلًا قادراً حتى يخرج منه الصبى والمجنون والكافر « فهنا يشترط أن يكون ولى الحسبة مسلماً وليس كافراً وأن يكون بالغاً عاقلًا » .

الشرط الثانى : **العلـم** : يجب أن يكون المحتسب عالماً بأحكام الشريعة[٣٠] ليعلم ما تأمر به وتنهى عنه فإن الحسن ما حسنه الشرع والقبيح ما قبحه الشرع ولا مدخل للعقول فى معرفة المعروف والمنكر إلا بكتاب الله وسنة رسوله ، ورب جاهل يستحسن بعقله ماقبحه الشرع فيرتكب المحظور وهو غير عالم به - ولهذا كان طلب العلم فريضة على كل مسلم .

وقسم ابن حيان فى صحيحه[٣١] الأوامر التى أمر الله عباده بها إلى مائة نوع وعشرة أنواع والنواهى التى نهى الله عباده عنها بمثل ذلك العدد كما قسم أخبار الرسول إلى ثمانين نوعاً والإباحات التى أبيح ارتكابها إلى خمسين نوعاً كما قسم أفعال الرسول إلى خمسين نوعاً ، ولذا اشترط فقهاء المسلمين فى متولى الحسبة[٣٢] العلم قبل الأمر والنهى وقد ذكر ابن الأخوة[٣٣] أن يكون المحتسب « إذا رأى وصرامة وخشونة فى الدين عارفاً بأحكام الشريعة ليعلم ما تأمر به وتنهى عنه .. » .

---

(٢٩) ابن الأخوة ـــ المرجع السابق ـــ ص ٧ .

(٣٠) الشيرزى ـــ المرجع السابق ـــ ص ٦ .

(٣١) صحيح ابن حيان ـــ المسند الصحيح على التقاسيم والأنواع ـــ تحقيق أحمد محمد شاكر ـــ دار المعارف ـــ ١٩٥٢ م .

(٣٢) ابن تيمية ـــ الحسبة ـــ ص ٤٨ .

(٣٣) المرجع السابق ـــ ص ٨ .

الشرط الثالث : العـــدل : يتضح لنا من أعمال المحتسب أنه بمنزلة الأمين المطاع لذلك يشترط فيه أن يكون عادلًا فيما يأمر به ومطلوب منه العدل والصدق كما هو مطلوب من الأمير والحاكم .

الشرط الرابع : يجب أن يكون المحتسب عاملًا بما يعلم ولا يكون قوله مخالفاً لفعله(٣٤) وأن لا يأمر بما لا يؤتمر به وأن لا يسير غير مايظهر ، فقد قال الله تعالى فى ذم بنى إسرائيل : « **أتأمرون الناس بالبر وتنسون أنفسكم** » وقد روى أنس بن مالك رضى الله عنه أن النبى صلى الله عليه وسلم قال : « **رأيت ليلة أسرى بى رجالًا تقرض شفاهم بالمقاريض فقلت : من هؤلاء يا جبريل فقال : خطباء أمتك الذين يأمرون الناس بالبر وينسون أنفسهم** » .

الشرط الخامس : أن يكون المحتسب قادراً على الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر بيده ولسانه ويستطيع أن يغير المنكر ولا يخشى فى ذلك سلطان ولا يخاف على نفسه أو ماله . فى ذلك يقول الماوردى(٣٥) أن من شروط والى الحسبة أن يكون حراً عادلًا ذا رأى وصرامة وخشونة فى الدين والعلم بالمنكرات الظاهرة .

الشرط السادس : أن تكون شيمة والى الحسبة الرفق ولين القول وطلاقة الوجه(٣٦) عند أمره للناس ونهيه لهم فإن ذلك أبلغ فى استمالة القلوب ، فإن حسن الخلق من الفضائل التى مدح الله بها رسوله الكريم فقال تعالى : « **إنك لعلى خلق عظيم** » . وان المحتسب قد ينال بالرفق ما لا يناله بالعنف كما قال رسول الله ﷺ : « **أن الله رفيق يحب كل رفيق ، ويعطى على الرفق ما لا يعطى على التعنيف** » وروى أن رجلًا دخل على المأمون فأمره بالمعروف ونهاه عن المنكر وأغلظ له القول ، فقال المأمون : (يا هذا إن الله تعالى أمر من هو خير منك أن يلين القول لمن هو شر منى فقال لموسى وهارون : « **فقولا له قولًا ليناً لعله يتذكر أو يخشى** » ثم أعرض عنه ولم يلتفت إليه ،

---

(٣٤) الشيرزى — ص ٦ وابن الآخوة — ص ١٢ .
(٣٥) الأحكام السلطانية — ص ٢٤١ .
(٣٦) أنظر الشيرزى — ص ٩ ، فضيلة الشيخ الشهاوى — ص ٦٤ ، ابن الأخوة — ص ١٤ .

وهذا يدل على أن التعنيف فى النصح والغلظة فى القول مما تمجه الأسماع ، ولا يبلغ الداعى بهما مأربه ، وقد ذكر ابن تيمية[٣٧] أنه لابد لوالى الحسبة من هذه الثلاثة العلم والرفق والصبر ، وروى مرفوعاً عن القاضى أبى يعلى « المعتمد » لا يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر إلا من كان فقيهاً فيما يأمر به – فقيهاً فيما ينهى عنه ، رفيقاً فيما يأمر به – رفيقاً فيما ينهى عنه – حليماً فيما يأمر به – حليماً فيما ينهى عنه .

الشرط السابع : يجب أن يتحلى والى الحسبة بالصبر على ما يصيبه من الأذى فإن ذلك من عزم الأمور الذى به النجاح فى الدعوة إلى ما يرد الوصول إليه .

الشرط الثامن : أن يكون والى الحسبة مواظباً على جميع سنن رسول الله ﷺ ومستحباته من نظافة الجسم والثياب وما إلى ذلك[٣٨] هذا مع القيام أصلًا بالفرائض والواجبات .

الشرط التاسع : يجب على المحتسب أن يقصد بقوله وفعله وجه الله تعالى وطلب مرضاته فلا يبالى فى احتسابه ببغض الناس له وسخطهم عليه أو رضاهم عنه وإعجابهم به فقد قال رسول الله ﷺ : « **من أرض الله بسخط الناس كفاه شرهم ومن أرضى الناس بسخط الله وكله إليهم ومن أحسن فيما بينه وبين الله أحسن الله فيما بينه وبين الناس ، ومن أصلح سريرته أصلح الله علانيته ، ومن عمل لآخرته كفاه الله أمر دنياه**[٣٩] » .

الشرط العاشر : ومن شروط المحتسب أن يكون عفيفاً عن أموال الناس ، عملًا بقول الحق تبارك وتعالى : « **ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل** »[٤٠] لأن التعفف عن أموال الناس أصون لعرضه وأقوم لهيبته .

---

(٣٧) ابن تيمية ــ الحسبة ــ ص ٤٨ .
(٣٨) ابن الأخوة ــ المرجع السابق ــ ص ١٣ .
(٣٩) ابن الأخوة ــ المرجع السابق ــ ص ١٢ .
(٤٠) سورة البقرة ــ آية ١٨٨ .

ويلزم[٤١] المحتسب غلمانه وأعوانه بما التزمه من هذه الشروط فإن أكثر ما تتطرق التهمة إلى المحتسب من غلمانه وأعوانه ، فإن علم أن أحداً منهم أخذ رشوة أو قبل هدية صرفه عنه لتنتفى عنه الظنون وتنجلى عنه الشبهات ، فقد كان والى الحسبة ينفرد باختيار أعوانه لذا يجب عليه الزامهم بما يلتزم به ..

وكان والى الحسبة فى كل ما يقوم به مستقلًا عن الحاكم تنزيهاً له وبعداً عن المؤثرات وضماناً لحسن استقصائه للأمور ، هذا بجانب الشروط السابقة التى تكفل حسن اختياره فقد كانت لولاية الحسبة مكانتها وهيبتها حتى أن المحتسب كان يقتحم على العظماء مجالسهم وأنديتهم بلا خوف ولا وجل .

ونستخلص من دراستنا السابقة أن نظام الحسبة فى الدولة الإسلامية نشأ طبقاً لقواعد الشريعة الإسلامية وتطور مع تطور المجتمع الإسلامى حتى أصبح ولاية من ولايات الإسلام لها شروط يتعين توافرها فى متوليها .

المبحث الرابع – اختصاصات والى الحسبة

ان ما يعنينا فى بحثنا هذا ليس جميع الأعمال الداخلة فى عموم ولاية الحسبة بل الجانب الذى يتعلق بالرقابة على الأموال العامة .

وقد أجمل ذلك أبو الحسن الماوردى المتوفى عام ٤٥٠ هـ فى كتابه الأحكام السلطانية والولايات الدينية وسنتناول ذلك بالتحليل فيما يلى :

١ – فإن للمحتسب أن يراقب المرافق العامة للدولة والتى لا غنى عنها لجماعة المسلمين ، فيعمل على صيانتها وتوفير الموارد المالية اللازمة لذلك من بيت المسلمين ، وإذا لم يكن فيه ما يكفى لذلك ألزم القادرين بهذا الإنفاق الضرورى (فالبلد إذا تعطل شربه أو استهدم سوره أو كان يطرقه بنو السبيل من ذوى الحاجات فكفوا عن معونتهم فإذا كان فى بيت المال مال لم يتوجه عليهم فيه ضرر أمر بإصلاح شربهم وبناء سورهم وبمعونة بنو السبيل فى الاجتياز بهم ، لأنها حقوق تلزم بيت المال دونهم وكذلك لو استهدمت مساجدهم وجوامعهم ، فأما إذا أعوز بيت المال كان الأمر ببناء سورهم وإصلاح شربهم وعمارة مساجدهم

(٤١) الشيرزى ــ المرجع السابق ــ ص ١٠ .
ــ ابن الأخوة ــ المرجع السابق ــ ص ١٤ .

وجوامعهم ومراعاة بنو السبيل فهم متوجهاً إلى كافة ذوى المكنة : (فإذا كفوا عن ذلك وإن تعذر المقام فى البلد لتعطل شربه واندحار سوره .. فإن كان البلد ثغراً مضراً بدار الإسلام ... فللمحتسب أن تؤخذ أهله جبراً بعمارته)[٤٢] .

فعلى الأساس السابق للمحتسب أن يجمع الأموال فى الحالتين الآتيتين :

أ – الإنفاق على صيانة المرافق العامة الضرورية إذا لم يكن فى بيت المال ما يكفى من الأموال لهذا الغرض .

ب – ولإعانة بنى السبيل إذا لم يكن هناك فى بيت المال نصيب يفى هذا الغرض .

٢ – يجب على المحتسب أن يراقب تحصيل إيرادات الدولة فإذا وصل إلى عمله أن قوماً يمنعون إخراج نصيب الدولة فى أموالهم أو يتهربوا من الدفع باخفاء أموالهم الباطنة أو يتجنبوا دفع الزكاة بوسائل ملتوية فإن لوالى الحسبة أن يحصل منهم جبراً هذه الإيرادات وفى ذلك يقول الماوردى[٤٣] : أما الممتنع عن إخراج الزكاة ، فإن كان من الأموال الظاهرة فعامل الصدقة يأخذها منه جبراً أخص وهو بتعزيزه على الغلول إن لم يجد له عذراً أحق ، وإن كان من الأموال الباطنة فيحتمل أن يكون المحتسب أخص بالإنكار عليه من عامل الصدقة لأنه لا اعتراض للعامل فى الأموال الباطنة .

فالمحتسب هنا كان يراقب تحصيل إيرادات الدولة ويمنع أن تنقص بغير حق فهو يحارب التهرب والتجنب من الزكاة .

٣ – وعلى والى الحسبة أن يحول دون إنفاق الأموال العامة فى غير الأبواب المخصصة لها شرعاً ، ويكشف ما قد يكون من إسراف أو بزخ من جانب القائمين على هذا الإنفاق فكل هذا من باب الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر .

كما كان المحتسب يمنع غير المستحق من الحصول على نصيب من زكاة الأموال الباطنة والتى قد يخرجها أصحابها بأنفسهم ويوجهونها وجهتها وهى بذلك جزء من إيرادات الدولة أيضاً وإن اختلفت اليد القائمة بالصرف .

---

(٤٢) الماوردى ـــ الأحكام السلطانية ـــ ص ٢٤٥ .
أنظر أيضاً ابن الأخوة ـــ ص ٢٦ .

(٤٣) الأحكام السلطانية ـــ ص ٢٤٨ .
أنظر أيضاً الأخوة ـــ ص ٢٨ .

وذكر الماوردى أن المحتسب إذا رأى[٤٤] رجلًا يتعرض لمسألة الناس فى طلب الصدقة وعلم أنه غنى إما بمال أو عمل ، أنكره عليه وأدبه فيه .. فأعلمه تحريمها على المستغنى عنها .. وإذا تعرض للمسألة ذو جلد وقوة على العمل زجره وأمره أن يتعرض للاحتراف بعمله ، فإن أقام على المسألة عذره حتى يقلع عنها .

فوالى الحسبة كما نرى يحول دون إنفاق موارد الدولة الإسلامية إلا فى الوجوه المخصصة لها ويعمل على تحصيل هذه الموارد كاملة غير منقوصة . فكان والى الحسبة مرهوب الجانب يتخذ له سوطاً ودِرة وينفذ أحكام التأديب ما بين ضرب وتشهير وقتياً فيعذر على المنكرات التى ليس لها حد وله أن يجتهد فيما يتعلق بالعرف دون الشرع فولاية الحسبة فى ذلك واسطة بين أحكام القضاء وأحكام المظالم وهو فى أعماله يستعين بالأعوان والغلمان ليكون أقدر على تنفيذ ما يندب إليه من إجابة دعوة من يستعين به لرفع الظلم أو لمنع وقوعه (فإن الله يزع بالسلطان ما لا يزعه القرآن) .

وكان المحتسب يلجأ فى بعض الأحيان فى محاسبته إلى ما يلجأ إليه رجال المخابرات والرقابة الإدارية الآن بوسائل التحريات السرية للحصول على المعلومات الصحيحة ولإظهار ما خفى من الأمور وفى ذلك يقول الشيزرى المتوفى حوالى عام ٥٨٩ هـ « أن[٤٥] المحتسب يتخذ له غلماناً وأعواناً ويتخذ له عيوناً يوصلون إليه الأخبار والأحوال » .

هذا فيما يظهر من الأعمال غير المشروعة وأما[٤٦] « ما لم يظهر من المحظورات فليس للمحتسب أن يبحث عنها ولا أن يهتك الأستار حذراً من الاستتار بها ، قال النبى ﷺ : **« من أتى من هذه القاذورات شيئاً فليستتر بستر الله فإنه من يبد لنا صفحته يقم حد الله عليه »** .

ونود أن نشير إلى أن هناك من يذكر أن المحتسب « يقوم بجمع الضرائب والزكاة وغيرها من الإيرادات وكذلك تنظيم ميزانية الدولة الإسلامية »[٤٧] .

(٤٤) الأحكام السلطانية ــ ص ٢٤٨ .
ابن الأخوة ــ ص ٢٩ .

(٤٥) نهاية الرتبة فى طلب الحسبة ــ ص ١٠ .

(٤٦) ابن الأخوة ــ ص ٣٧
- الماوردى - ص ٢٥٢ .
- الأمام الغزالى جـ ٢ ص ١٢٢٦ .

(٤٧) دكتور محمد عبد المنعم الجمال ــ السياسة الضريبية ــ ص ٧٠ .

ولكن من دراساتنا لنظام المحتسب لم يتضح لنا أنه يقوم بتنظيم ميزانية الدولة الإسلامية فإن هذا كان من أعمال السلطة التنفيذية الخاصة بالوزارة والدواوين المختصة وليست من أعمال المحتسب الذى كان يراقب كما سبق أن ذكرنا أعمال هذه السلطة التنفيذية .

وإلى جانب الرقابة المالية السابقة كان المحتسب يقوم بمراقبة الحالة الاقتصادية وكان يحق له أن يتدخل فى الشئون الاقتصادية(٤٨) إذا أدت الحرية الفردية إلى الإخلال بمصالح المجتمع ، ومثال ذلك :

١ – منع الاحتكـــار :

الاحتكار هو أن يحبس الشخص السلع التى يحتاج إليها الناس حتى يرتفع ثمنها فيبيعها بثمن مرتفع يحصل منها على ربح وفير وهو ظلم لعموم الناس (اتفق علماء المسلمين على أن الاحتكار حرام والكسب به خبيث لا يحل لصاحبه ، وقد وردت آثار صحيحة عن النبى ﷺ باثم الاحتكار ، فقد روى ابن عمر أن النبى ﷺ قال : « **الجالب مرزوق ، والمحتكر محروم ، ومن احتكر على المسلمين طعاماً ضربه الله بالإفلاس والجذام** » وروى أبو مسلمة أن النبى ﷺ قال : « **من احتكر يريد أن يغالى المسلمين فهو خاطىء ، وقد برىء من ذمة الله** » .

وفقهاء المسلمين منهم من ضيق مواد الاحتكار ومنهم من وسعها فطائفة كبيرة من الفقهاء قررت أن كل مايضر المسلمين ويكون المحتكر قد ادخر ما ادخر لوقت الحاجة الشديدة إليه وخلو السوق منه ، فإن احتكاره يكون آثماً وكسبه يكون خبيثاً لسببين :

أولهما : المضرة الشديدة التى تنزل بالناس ، وفيها لا يكون الثمن متعادلاً مع مالية العين المحتكرة .

ثانيهما : الكسب بالانتظار حرام ... وردت أحاديث تصرح أن مثل هذه التصرفات من الربا .

والفريق الثانى من الفقهاء يخص الاحتكار الآثم بأنواع الطعام(٤٩) ولا نجد لذلك التخصص مرجحاً .

---

(٤٨) الدكتور محمد فاروق النبهان ــ الاتجاه الجماعى فى التشريع الاقتصادى الاسلامى ــ رسالة دكتوراه ــ دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ــ الطبعة الأولى عام ٧٠ ــ ص ٣٧٦ .
ــ محمد المبارك ــ المرجع السابق من ص ١٠٠ الى ص ١٣٩ .

(٤٩) أنظر أيضاً ــ ابن تيمية ــ الحسبة ــ ص ١٢ .

وقد اشترط كثيرون لتحقيق الاحتكار الآثم ثلاثة شروط[٥٠] :

أ – أن يكون الشيء المحتكر فاضلًا عن كفايته وكفاية من يموّنهم سنة كاملة ، لأنه يجوز للإنسان أن يدخر حاجة أهله ، إذ ثبت عن النبى ﷺ أنه كان يحبس لأهله قوت سنتهم من الطعام إن تسنى له ذلك .

ب – أن يكون قد تربص الغلاء ليبيع بأثمان فاحشة الغلاء لشدة حاجة الناس ، وبذلك يجد الغنى ما يسد به حاجته أو ضرورته ، ولا يجد الفقير ما يدفع به حاجته أو ضرورته .

جـ – أن يكون الاحتكار فى وقت احتياج الناس إلى الشيء المحتكر ..[٥١] .

وهكذا نرى أن الشريعة الإسلامية تحرم الاحتكار ولهذا يجب أن لا يترك المحتكرين يستفيدون من احتكارهم ويجب على المحتسب فى حالة الاحتكار الآثم أن يتدخل لمنع الاحتكار بإجبار المحتكر على أن يبيع بكسب معقول لا استغلال فيه لحاجة الناس وفى ذلك يقول ابن القيم[٥٢] « كان لولى الأمر أن يكره المحتكرين على بيع ما عندهم بقيمة المثل عند ضرورة الناس إليه مثل من عنده طعام لا يحتاج إليه والناس فى مخمصة ، أو سلاح لا يحتاج إليه والناس يحتاجون إليه للجهاد أو غير ذلك فإن من اضطر إلى طعام غيره أخذه منه بغير اختياره بقيمة المثل ، ولو امتنع من بيعه إلا بأكثر من سعره فأخذه منه بما طلب ولم تجب عليه إلا قيمة مثله » .

وقال أيضاً شيخ الإسلام ابن تيمية[٥٣] وبأن المحتكر ظالم للخلق المشترين ولهذا كان لولى الأمر أن يكره الناس على بيع ما عندهم بقيمة المثل عند ضرورة الناس إليه ... وهكذا يرى ابن تيمية أو من نقل عنهم من الفقهاء[٥٤] « تطبيق الحجر الذى هو تقييد حق التصرف بالملك فى حالة الاحتكار وذلك لدفع الضرر العام الذى يمكن أن يلحق بالناس فى حالة ترك المحتكر حراً فى تصرفه فيما يملك » .

---

(٥٠) أنظر أيضاً ــ الدكتور محمد فاروق النبهان ــ المرجع السابق ــ ص ٣٧٨
ــ ابن قدامة ــ المغنى ــ جـ ٤ ــ ص ١٩٩ .
ــ ابن حزم ــ المحلى ــ جـ ٩ ــ ص ٧٨ .

(٥١) فضيلة الشيخ محمد أبو زهرة ــ التكافل الاجتماعى ــ المرجع السابق ــ ص ٥٩ ، ٦٠ .

(٥٢) الطرق الحكمية ــ ص ٢٤٣ .

(٥٣) الحسبة ــ ص ١٢ .

(٥٤) فضيلة الشيخ محمد المبارك ــ المرجع السابق ــ ص ١١٠ .

وهكذا نرى حق الدولة فى التدخل للحد من حرية الأفراد فى ممارستهم للنشاط الاقتصادى خلافاً للأصل وهو الحرية الاقتصادية الكاملة للأفراد ليتملكون ما يشاءون - لأن مصلحة الأمة تعرضت للخطر من قبل المحتكرين الذين يكسبون أرباحهم عن طريق استغلال أفراد الشعب ، وإنما جاز التدخل هنا لتعيد الدولة الحق إلى نصابه ، ولتقف فى وجه الذين يهددون مصالح الأمة بالإضرار باقتصاديات الجماعة وبالتالى بمالية الدولة .

٢ - **التســــعير :**

التسعير هو أن تتدخل الدولة فى فرض أسعار فيها كسب محدود ، والأصل فى المعاملات فى التشريع الإسلامى عدم تدخل الدولة وهذا هو رأى الجمهورية الذى استدل عليه بما رواه أنس قال : غلا السعر على عهد رسول الله ﷺ فقالوا يا رسول الله لو سعرت لنا ، فقال : « **إن الله هو القابض الباسط الرازق المسعر ، وإنى لأرجو أن ألقى الله عز وجل ولا يطلبنى أحد بمظلمة ظلمتها إياه فى دم ولا مال** » وروى أبو هريرة أن رجلًا جاء إلى النبى ﷺ فقال يا رسول الله سعر ، فقال : بل أدعو ، ثم جاءه رجل فقال : يا رسول الله سعر ، فقال : « **بل الله يخفض ويرفع ، وانى لأرجو أن ألقى الله وليس لأحد عندى مظلمة** »[٥٥] .

وقد نظر الإسلام إلى التسعير نظرة مترددة فكثيرون من الفقهاء أجازوه ، لأنه يدفع الأذى عن الناس ويمنع الاحتكار ، أو يخففه ويسهل العيش ، ويجعل المستهلك يحصل على السلع بأثمان معتدلة ولا سبيل لذلك إلا بالتسعير[٥٦] ، وقال ابن القيم : « ان مصلحة الناس ، إذا لم تتم إلا بالتسعير : سعر عليهم تسعير عدل ، ... ، وإذا اندفعت حاجتهم وقامت مصلحتهم بدونه لم يفعل »[٥٧] وذهب مالك إلى جواز التسعير لدفع الضرر عن الناس . فإن التسعير فى بعض الأحيان واجب وذلك عندما تستدعيه الضرورة العامة وحماية مصالح الجماعة .

---

(٥٥) دكتور محمد فاروق النبهان ــ المرجع السابق ــ ص ٣٨٠ ، ٣٨١ .
(٥٦) فضيلة الشيخ محمد أبو زهرة ــ التكافل الاجتماعى ــ ص ٦٢ .
(٥٧) ابن قيم الجوزية ــ المرجع السابق ــ ص ٢٦٤ .

ونخلص أنه يجوز التسعير إذا اقتضته مصلحة الجماعة ولولى الأمر أن يراقب حركة التعامل تجنباً لوقوعها فى دائرة الحرام ، والتسعير يضعه ويراقبه فى المجتمع الإسلامى والى الحسبة أو المحتسب ويقدر الجزاء على مخالفته ، فمراقبة الأسعار مهمة أساسية يقوم بها المحتسب وتقع فى دائرة اختصاصه(٥٨) .

ويتبين مما سبق أنه من اختصاصات والى الحسبة جواز التدخل لمنع الاحتكار وبيع الأموال المحتكرة بثمن المثل رغماً عن صاحبها ويقوم بتحديد الأسعار دفعاً للضرر العام من ترك الأسعار مطلقة دون تحديد ، كما يعمل على منع استغلال البائع أو المشترى فيعمل على منع أى زيادة فى أسعار السلع ومنع الغش والتعامل بالربا .

وبالإضافة لما يقوم به المحتسب من الأعمال السابقة من مراقبة للمسلمين فإنه أيضاً يراقب أهل الذمة(٥٩) يلزمهم بما هو مشروط عليهم وبما التزموه على أنفسهم من قديم الزمان ولا يرخص لهم فى ترك شىء منه قولًا ولا فعلًا . وأن يأخذ منهم(٦٠) الجزية على قدر طاقتهم وان انقضت ذمتهم فى ذلك جميعه فقتل فى الحال وغنم ماله فى أصح القولين . فإن الذمى(٦١) لا يتمتع بحقوقه العامة والخاصة إلا إذا أوفى بالتزامات معينة تختلف من حالة إلى أخرى ولكنها تتضمن دائماً التزامين هما : دفع الجزية ، والخضوع للسلطة الإسلامية .

وفى هذا الصدد فإنه يجب على المحتسب أن لا يدع أحداً من الذميين يتولى أعمال تتعلق بأموال المسلمين . فلما ولى(٦٢) أبو موسى الأشعرى البصرة وقدم على عمر بن الخطاب رضى الله عنه فوجده فى المسجد فاستأذن عليه فأذن له واستأذن لكاتبه وكان نصرانياً فلما دخل على عمر ورآه فقال : قاتلك الله يا أبا موسى وليت نصرانياً على المال أما سمعت قول الله سبحانه وتعالى : « **يا أيها الذين آمنوا لا تتخذوا اليهود والنصارى أولياء بعضهم بعض ومن يتولهم منكم فإنه منهم** »

---

(٥٨) البشرى الشوربجى ـــ التسعير فى الاسلام ـــ دراسة وتأصيل لقضية التسعير الجبرى فى الفقه الاسلامى واشارات مقارنة بالقانون المصرى ـــ جميع الحقوق محفوظة للمؤلف ـــ ١٣٩٣ ـــ ١٩٧٣ ـــ ص ١٢٦ ـــ ص ١٣٤ ـــ ص ١٤٦ .

(٥٩) ابن الأخوة ـــ ص ٤٠ .

(٦٠) المرجع السابق ـــ ص ٤٥ .

(٦١) الدكتور محمد طلعت الغنيمى ـــ المرجع السابق ـــ ص ٩٢٣ .

(٦٢) ابن الأخوة ـــ ص ٣٩ .

فقال : يا أمير المؤمنين لى كتابته وله دينه فقال عمر : لا أكرمهم بعد أن أهانهم الله ، ولا أعزهم بعد أن أذلهم الله ، ولا أدنيهم بعد أن أقصاهم الله ، وكتب عمر بن عبد العزيز إلى بعض عماله وقد اتصل به أنه اتخذ كاتباً يُقال له حسان بلغنى أنك استعملت حساناً وهو على غير دين الإسلام والله تعالى يقول : « **يا أيها الذين آمنوا لا تتخذوا عدوى وعدوكم أولياء** » وقال تعالى : « **لا تتخذوا الذين اتخذوا دينكم هزؤاً ولعباً من الذين أوتوا الكتاب من قبلكم والكفار أولياء واتقوا الله إن كنتم مؤمنين** » وإذا أتاك كتابى هذا فادع حساناً إلى الإسلام فإن أسلم فهو منا ونحن منه ، وإن أبى فلا تستعين به ، فلما جاءه الكتاب قرأه على حسان فأسلم ... وهذا أصل يعتمد عليه فى ترك الاستعانة بالكافر ، فكيف استعمالهم على رقاب .

أساليب الاحتساب :

للحسبة درجات ومراحل يقوم بها المحتسب بعد أن يتعرف على المعروف الذى ظهر تركه ، والمنكر الذى ظهر فعله ، فمن واجبه أن يضع الأمور فى نصابها بالأمر باتباع المعروف والنهى عن المنكر متبعاً فى ذلك وسائل تبدأ من التعرف بالخطأ وتنتهى بالاستعانة بالأعوان والسلاح لتنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية ، وفيما يلى نوضح بإيجاز هذه المراحل(٦٣) :

١ – **التعـــريف** : ببيان حكم الشريعة فإن المنكر قد يقدم عليه المقدم بجهله – وإذا عرف أنه منكر تركه ، فينبغى أن يعرفه المحتسب بذلك .

٢ – النهى بالوعظ والنصح والتخويف من الله ، ويجب أن يتبع المحتسب هذا الأسلوب مع الشخص الذى وقع فى المنكر لأول مرة وهو عالم بكونه منكراً .

٣ – يلجأ المحتسب إلى التقريع العنيف والقول الغليظ الخشن وذلك حين العجز عن المنع باللطف والموعظة الحسنة وظهور مبادىء الإصرار والاستهزاء بالوعظ والنصح حتى يرتدع المخالف عن العمل المنكر الذى قام به .

---

(٦٣) الامام الغزالى ــ جـ ٢ ص ١٢٢٦ الى ص ١٢٣٣ .
ــ فضيلة الشيخ على الخفيف ــ الحسبة ــ أسبوع الفقه الاسلامى بدمشق .
ــ عبد القادر عودة ــ التشريع الجنائى الاسلامى ــ الجزء الأول ــ ص ٥٠٥ .

٤ – التهديد والتخويف كأن يقول المحتسب دع عنك هذا ، أو لأكسرن رأسك ، أو لأفعلن بك كذا وكذا إن لم تنته عن فعل هذا المنكر ، ويستحسن أن لا يهدد المحتسب إلا بما يقدر عليه ، لئلا يؤدى ذلك إلى الاستهانة والاستخفاف بأوامره .

٥ – التغيير باليد كإراقة الخمر كما فعل النورى وككسر الملاهى وخلع الحرير ونزع الذهب من لابسيه – ويلجأ المحتسب إلى هذه الطريقة عندما لا تفلح المراحل السابقة ويشترط ألا يتجاوز المحتسب القدر الضرورى ، لأن التجاوز عن الحد منكر أيضاً ومن أمثلة إزالة المنكر باليد ما فعله العز بن عبد السلام حينما بلغه أن الوزير فخر الدين عثمان[٦٤] بنى نادى للموسيقى فوق أحد مساجد القاهرة ، فغضب العز ولم يرهبه منصب الوزير وخرج مع تلاميذه ، ومريديه فى مظاهرة شعبية فى أواخر سنة ٦٤٠ هـ ليزيل بنفسه وبيده هذا المنكر ويهدم هذا النادى .

٦ – الضرب والحبس : فإذا لم ينته المخالف رغم اتباع الطرق السابقة معه فيحق للمحتسب أن يباشر ضربه أو حبسه . بشرط الضرورة والاقتصاد على قدر الحاجة فى الدفع فإن اندفع المنكر فينبغى للمحتسب أن يكف .

٧ – الاستعانة بالأعوان والسلاح : لا يلجأ المحتسب الى هذه الطريقة الا حين لا يقدر بنفسه على منع المخالف ويحتاج الى أعوان يشهرون السلاح – والمحتسب يتوقع فى مثل هذه الحالة أن المخالف سوف يقاومه بالقوة ولم يفلح معه أى من الطرق السابقة وقد يؤدى ذلك إلى أن يتقابل الصفان ويتقاتلا فهذا كما يقول الامام الغزالى قد ظهر الاختلاف فى احتياجه الا باذن الأمام .

وهكذا نلاحظ أن مراتب الاحتساب سبعة ولا يجوز الالتجاء الى واحدة منها الا عندما يرى المحتسب أن الطريقة الأولى غير مجدية مع المخالف .

---

(٦٤) محمد عمارة ـــ مسلمون ثوار ـــ كتاب الهلال العدد ٢٥٣ ـــ فبراير سنة ١٩٧٢ ـــ ص ٩٣ .

الخـــاتمة :

ونخلص من دراستنا السابقة أن نظام الحسبة فى الدولة الاسلامية أصبح نظاماً من نظم الرقابة فى هذا المجتمع ، فقد كان من واجبات والى الحسبة أن يراقب النواحى الاقتصادية والمالية فى الدولة ، ويحق له أن يتدخل لوضع الأمور فى نصابها ، فقد كان نظام الحسبة الاسلامى نظام رقابى من أهم سماته ما يأتى :

١ توافر شروط معينة فى والى الحسبة تجعل منه حارساً أميناً على أموال الدولة ومصالح المسلمين « لا يخشى فى ذلك سلطان أو قوة » .

٢ الحسبة نظام للرقابة الدائمة على جميع أفراد الشعب سواء فى ذلك الحاكم أو المحكومين ، المسلمين أو الذميين .

٣ استقلال والى الحسبة فى مراقبته للأمور ، كما كان من سمات نظام الحسبة انفراد متوليها باختيار أعوانه حتى لايكون لغيره أى تأثير عليهم وهو أيضاً الذى يعزلهم اذا حامت حولهم الشبهات .

٤ - كان من سلطة والى الحسبة تنفيذ أحكامه وقتياً ، فيحق له أن يعزر على المنكرات الظاهرة والتى ليس لها حد مقدر - طبقاً لمراحل ودرجات معينة - وهو فى ذلك يدفع المنكر بأيسر ما يندفع به وينفذ أحكام التأديب من ضرب وتشهير وقتياً فقد كان مرهوب الجانب ويلجأ الى القسوة أحياناً لوضع الأمور فى نصابها .

٥ - كان يتبع نظام التحريات السرية من بحث واستقصاء الحقائق للكشف عن المخالفات(٦٥) وذلك دون تجسس أو هتك للأستار وذلك مصداقاً لقوله تعالى « **وَلَا تَجَسَّسُوا**(٦٦) » وتحريم التجسس والتفتيش يترتب عليه أنه لاينبغى لانسان(٦٧) مثلا أن يسترق السمع على دار غيره ليسمع صوت الغناء والأوتار ، ولا ان يستنشق ليدرك رائحة الخمر ، وليس لانسان أن يتحسس ملابس شخص ليعرف ما يخفيه تحتها ، ولا أن يدخل بيته ليعرف أى شئ يخفيه فيه ، بل ليس له أن يستخبر من جيرانه ليخبروه بما يجرى فى داره ، ولكن إذا غلب الظن استسرار قوم بالأستار لأمارات دلت على ذلك وآثار ظهرت فكما يقول الماوردى أن ذلك ضربان :

(٦٥) أنظر وسائل عمر بن الخطاب فى الرقابة .
ـــ الماوردى ـــ ص ٢٥٢ .
(٦٦) سورة الحجرات ـــ الآية ١٣ .
(٦٧) عبد القادر عودة ـــ جـ ١ ـــ ص ٥٠٣ ، ٥٠٤ .

أحدهما : أن يكون ذلك فى انتهاك حرمة يفوت استدراكها ، مثل أن يخبره من يثق بصدقه أن رجلًا خلا بأمرأة ليزنى بها أو برجل ليقتله ، فيجور له فى مثل هذه الحالة أن يتجسس ويقدم على الكشف والبحث حذرا من فوات مالا يستدرك من انتهاك المحارم وارتكاب المحظورات . وهو ما يطلق عليه الآن بالتلبس .

والضرب الثانى : ما خرج عن هذا الحد وقصر عن حد هذه الرتبة ، فلا يجوز التجسس عليه ولا كشف الأستار عنه .

وبالقياس بالضرب الأول فانه إذا علم المحتسب أو القائم بالرقابة المالية من مصدر ثقة أن موظفاً عاماً يأخذ رشوة أو يختلس مما تحت يده من المال العام فله أن يبث العيون ويضع الترتيبات اللازمة لالقاء القبض عليه منعاً من انتشار الرشوة والفساد وتعطيل مصالح الناس ومحافظة على المال العام من الضياع والسرقة . ومثل هذا يكون قد ظهرت دلالته فهو غير مستور بل هو مكشوف ، وقد أمرنا الرسول أن من يبدلنا صفحته نقم حد الله تعالى عليه ، والابداء أى ابداء الصفحة مؤداه العلم وغلبة الظن بوجود المنكر .

٦ - فحص الشكاوى العامة ورد الحقوق الى أصحابها ومتابعة ذلك ، كما كان والى الحسبة يجيب دعوة كل من استعان به لرفع الظلم .

٧ - مراقبة والى الحسبة للمرافق العامة للتأكد من مدى كفايتها للقيام بوظيفتها الاجتماعية فله أن يجمع المال لانفاقه على صيانة هذه المرافق إذا لم يقم بذلك بيت المال أو المقتدرين من المسلمين .

٨ - يحق لوالى الحسبة أن يراقب موارد بيت المال ، فيأخذ بالقوة هذه الحقوق من مانعيها فله أن يجمع الزكاة قهراً من مانعيها ، كما يحق له أن يراقب انفاق أموال بيت المال لاكتشاف ما قد يكون من اسراف أو بذخ من جانب القائمين على هذا الانفاق ، أو من وضع أموال المسلمين فى غير مواضعها ، فكل هذا من باب الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر .

١٠ - وكان من سمات نظام الحسبة أن يحكم متوليها فيما لا يتوقف على دعوى من مدعى ، فان ما تتم مصلحة الأمة به ، يجب ألا يتوقف على مدعى ومدعى عليه بل يحكم فيه متولى الحسبة بالامارات والعلامات الظاهرة والقرائن البينة ، ويدخل فى ذلك جميع الحدود والحقوق التى ليست لقوم معينين بل منفعتها لجميع المسلمين .

ونستطيع فى النهاية أن نقول أن المحتسب كان يقوم بأعماله الرقابية بطريقتين :

الطريقة الأولى :

وهى التى رفع أعلامها رسول الله ﷺ وأصحابه وهى تقيم المراقبة على المحبة والعدل ولا تجعل القوة أداة من أدواتها ووسيلة من وسائلها ، وهى التى تقوم على الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر وعلى الرغبة فى الخير والنفور من الشر فيؤدى كل فرد ما يجب عليه طبقاً لأحكام الشريعة كما تقضى هذه الطريقة بعدم استعمال الأموال العامة إلا طبقاً لهذه الأحكام ، وصولًا الى مجتمع فاضل يسوده مبدأ التكافل الاجتماعى ، مجتمع الرفاهية الاقتصادية .

الطريقة الثانية :

وهى التى تقوم على الحزم والقوة والعقاب ، وقد اتبعها والى الحسبة حين انتشر الاسلام واتسعت رقعة الدولة الاسلامية ودخل الاسلام أقواماً لم يتصلوا بالرسول وليسوا من أهل السابقة والتابعين ، فكانوا ضعاف العقيدة التى هى أساس الرقابة الذاتية ــ وضعف الوازع الدينى لدى أكثرهم .

لذلك أصبح لزاماً أن يوجد رقيب خارجى تقوم مراقبته على الحزم وقوة العقاب مقام رقابة المحتسب الى جانب وازع الضمير .

ومن ثم نتيجة حتمية لدراستنا السابقة أن ولاية الحسبة فى الدول الاسلامية كانت احدى الطرق للكشف عن المتلاعبين بأموال الدولة وبمصالح الناس طمعاً فى تحقيق أرباح ومكاسب غير مشروعة .

فكانت ولاية الحسبة هى السلطة التى تقوم بدور الرقيب كما كانت تمثل سلطة الدولة للدفاع عن مصالح الجماعة .

الفصـــل الثـانى

ولايــة المظـــالم(١)

المجتمع الاسلامى مجتمع قائم على العدل ، ولكنه كأى مجتمع انسانى آخر لا يخلو من وقوع الظلم من القوي على الضعيف ومن الحاكم على المحكومين ، ومنعا لهذا باشر حكام المسلمين حينما تجاهر الناس بالظلم وزاد جور الولاة النظر فى المظالم لرد الحقوق الى أصحابها بقوة السلطان ـــ فان الله يزع بالسلطان ما لا يزعه بالقرآن ـــ وقد أخذ هذا النظام فى التطور حتى أصبح ولاية من ولايات الحكم فى الدولة الاسلامية ، كان من ضمن اختصاصاتها المتعددة القيام بأعمال الرقابة المالية للكشف عن المخالفات والمحافظة على الأموال العامة ورد الحقوق لأصحابها ، فقد كان الهدف الأساسى من ولاية المظالم هو

---

(١) أهم المــراجع :

- أبى الحسن الماوردى ـــ الأحكام السلطانية ـــ المرجع السابق ـــ ص ٧٧ .
- أبى يعلى ـــ الأحكام السلطانية ـــ المرجع السابق ـــ ص ٧٤ .
- ابن خلدون ـــ المقدمة ـــ المرجع السابق ـــ ص ١٩٨ .
- آدم متز ـــ الحضارة الاسلامية فى القرن الرابع الهجرى ـــ لجنة التأليف والنشر ـــ الطبعة الثالثة ١٣٧٧ هـ -- ١٩٥٧ م جـ ١ ـــ ص ٤٠٩ .
- تقى الدين أحمد بن على ـــ المعروف بالمقريزى ـــ الخطط ـــ دار الطباعة المصرية ببولاق ١٢٧٠ هـ جـ ٢ ـــ ص ٢٠٧ .
- جرجى زيدان ـــ تاريخ التمدن الاسلامى ـــ مراجعة الدكتور حسين مؤنس ـــ دار الهلال جـ ١ ـــ ص ٢٤٩ .
- الدكتور حسن ابراهيم والدكتور على حسن ابراهيم ـــ النظم الاسلامية ـــ المرجع السابق ـــ ص ٣١٠ .
- دكتور حسن ابراهيم ـــ تاريخ الاسلام السياسى ـــ مكتبة النهضة المصريه ـــ جـ ٢ و جـ ٤ ـــ المرجع السابق .
- الدكتور صبحى الصالح ـــ النظم الاسلامية ـــ نشأتها وتطورها ـــ دار العلم للملايين ـــ بيروت ـــ الطبعة الثانية ١٣٨٨ هـ ـــ ١٩٦٨ ـــ ص ٣٢٤ .
- عبد الحى الكتانى ـــ التراتيب الادارية جـ ١ ص ٢٦٦ .
- فضيلة الشيخ الاستاذ محمد أبو زهرة ـــ ولاية المظالم فى الاسلام ـــ البحث المقدم فى الحلقة الدراسية الأولى للقانون والعلوم السياسية سنة ١٩٦٠ .
- الدكتور محمود حلمى ـــ نظام الحكم الاسلامى ـــ مقارنا بالنظم المعاصرة ـــ دار الفكر العربى ـــ الطبعة الأولى سنة ١٩٧٠ ـــ ص ٣٤٤ .

وقف تعدى ذو الجاه والحسب وكبار موظفى الدولة وعمالها على الرعية أو على أموال الدولة وسيختصر بحثنا فى ولاية المظالم على ما تقوم به من رقابة مالية ، ذلك بعد أن نعرض سريعاً لماهية ولاية المظالم وأهدافها ونشأتها وتطورها والشروط التى ينبغى أن تتوافر فى الناظر فى المظالم .

ولهذا فان هذا الفصل ينقسم الى الثلاثة مباحث الآتية :

المبحث الأول :

نعرض فيه لماهية ولاية المظالم وأهدافها ونشأتها وتطورها .

المبحث الثانى :

نبين فيه شروط الناظر فى المظالم .

المبحث الثالث :

نعرض لما يباشره والى المظالم من رقابة مالية .

المبحث الأول
ماهية ولاية المظالم وأهدافها وتطورها

أولا ــ **ماهيتها :**

النظر فى المظالم « هو قود المتظالمين الى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة[٢] » وقد عرفها ابن خلدون[٣] « هى وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة ونصفة القضاء » .

فالنظر فى المظالم فى الدولة الاسلامية كان بجانب القضاء ، يحكم فيما يعجز القضاة عن الحكم فيه ، وهى وظيفة أوسع من وظيفة القاضى وأعلى منها .

ثانياً ــ **أهدافها :**

هدف ولاية المظالم رفع الظلم أيا كان نوعه ، فالانتصار من الظالم واجب ، لقوله جل ذكره « **لا يحب الله الجهر بالسوء من القول إلا من ظلم وكان سميعاً عليما ، والذين إذا أصابهم البغي هم ينتصرون** » .

وقال جل شأنه « **انه لا يحب الظالمين ، ولمن انتصر بعد ظلمه فأولئك ما عليهم من سبيل .. إنما السبيل على الذين يظلمون الناس ، ويبغون فى الأرض بغير الحق أولئك له عذاب أليم** » .

وقد أمر رسول الله ﷺ أصحابه بسبع منها : نصر المظلوم قال عليه السلام « **أنصر أخاك ظالماً أو مظلوما** » قالوا يا رسول الله هذا ننصره مظلوما فكيف ننصره ظالما ، **قال ﷺ : نأخذ فوق يديه**[٤] .

كما حذر عليه السلام من دعوة المظلوم فعن ابن عباس رضى الله عنه أن النبى ﷺ بعث معاذا الى اليمن فقال : اتق دعوة المظلوم فانها ليس بينها وبين الله حجاب « أليس الله هو القائل جل شأنه « **ألا لعنة الله على الظالمين** » .

---

(٢) الماوردى ــ المرجع السابق ــ ص ٧٧ .
ــ أبن يعلى ــ المرجع السابق ــ ص ٧٣ .
(٣) ابن خلدون ــ المقدمة ــ المرجع السابق ــ ص ١٩٨ .
(٤) صحيح البخارى ــ كتاب المظالم .

فمن المقرر شرعاً أن الظلم يرفع عن كل من يخضع لسلطان الدولة الاسلامية . وان الحقوق ترد لأصحابها ويدخل فى ذلك بطبيعة الحال حقوق الدولة المالية .

ثالثاً ــ نشأتها وتطورها :

يجد الباحث أن النظر فى المظالم فى الدولة الاسلامية مر بثلاث مراحل أو بثلاث فترات تتميز كل منها عن الأخرى فى نظام النظر فى المظالم :

المرحلة الأولى :

وفيها يباشر الرسول بنفسه(٥) النظر فى المظالم وكذلك باشر خلفائه الراشدون أبو بكر وعمر وعثمان النظر فى المظالم وذلك دون أن يجلسوا خصيصاً لها ، ولم يندبوا لنظرها أحد .

المرحلة الثانية :

تتميز بجلوس الخلفاء للنظر فى المظالم دون أن يفرد لذلك يوماً معلوماً ودون أن يكون لمجالسهم هيئة معينة ، فكان على ابن أبى طالب هو أول(٦) من جلس للنظر فى المظالم من الخلفاء الر اشدين ولكنه لم يعرف عنه أنه أفرد لسماع الظلامات يوماً معيناً أو ساعة معينة(٧) .

---

(٥) الكتانى ــ المرجع السابق جـ ١ ــ ص ٢٦٦ .
ــ الماوردى ــ المرجع السابق ــ ص ٧٧ .
ــ القاضي أبى يعلى محمد بن الحسن الغراء الحنبلي ــ الأحكام السلطانية ــ الحلبى بمصر ــ الطبعة الثانية ١٣٨٦ هـ ــ ١٩٦٦ ــ ص ٧٤ .

(٦) تقى الدين أحمد بن على بن عبد القادر بن محمد المعروف بالمقريزى ــ كتاب الخطط ــ دار الطباعة المصرية ببولاق بالقاهرة ــ ١٢٧٠ هـ جـ١ ــ ص ٢٠٧ .
ــ الكتانى ــ المرجع السابق جـ ١ ــ ص ٢٦٨ .
ــ الماوردى ــ المرجع السابق ــ ص ٧٨ .

(٧) الدكتور حسن ابراهيم حسن والدكتور على ابراهيم حسن ــ المرجع السابق ــ ص ٣١١ .
ــ الدكتور صبحى الصالح ــ المرجع السابق ــ ص ٣٢٦ .

المرحلة الثانية :

وهى تتميز عن سابقتها بتحديد أيام للنظر فى المظالم ، فكان أول من أفرد للظلامات يوماً يتصفح فيه قصص المسلمين من غير مباشرة للنظر(٨) هو عبد الملك بن مروان فكان اذا استعصى عليه مشكل رده الى ماضيه ــ وقد جلس للنظر فى المظالم خلفاء بنى العباس وحددوا لذلك أياماً معلومة ، ثم صار الخلفاء يولون من يقوم بها دونهم(٩) هكذا أصبح للنظر فى المظالم ولاية وهيئة خاصة لا يكتمل النظر فى المظالم إلا بها وديوان خاص بها .

المبحث الثانى

شروط النظر فى المظالم(١٠)

ان الشروط الواجب توافرها فى نظر المظالم ثلاثة :

أولها : الشروط الواجب توافرها فى شخص ناظر المظالم ومن أهمها :

ــ أن يكون جليل القدر .

ــ نافذ الأمر .

ــ عظيم الهيبة .

ــ ظاهر العفة قليل الطمع .

ــ كثير الورع .

---

(٨) الكتانى ــ المرجع السابق ــ جـ ١ ــ ص ٢٦٨ .
ــ المقريزى ــ المرجع السابق جـ ٢ ــ ص ٢٠٧ .
ــ الماوردى ــ المرجع السابق ــ ص ٧٨ .

(٩) الماوردى ــ المرجع السابق ــ ص ٧٩ ، ٨٠ .
ــ الدكتور حسن ابراهيم ــ تاريخ الاسلام السياسى ــ المرجع السابق ــ جـ ٢ ــ ص ٢٩٨ .
ــ الدكتور محمود حلمى ــ المرجع السابق ــ ص ٣٤٥ .

(١٠) الماوردى ــ الاحكام السلطانية ــ ص ٧٧ .
ــ الدكتور محمود حلمى ــ ص ٣٤٥ ، ٣٤٦ .
ــ الدكتور حسن ابراهيم ــ النظم الاسلامية ــ ص ٣١٢ ، ٣١٣ .

ويجب توافر هذه الصفات فى ناظر المظالم لأنه يحتاج فى نظره الى سطوة الحماه وأن يكون أمره نافذاً كما أنه يحتاج الى تثبت القضاة فيحتاج الى الجمع بين صفات الفريقين ، وأن يكون بجلالة القدر نافذ الأمر فى الجهتين ، كما أنه من الشروط اللازمة الواجب أن تتوافر فى ناظر المظالم أن يكون عفيف النفس لا يطمع فيما هو موجود فى أيدى الآخرين يخشى الله ويخافه .

ثانيهما : أن يكون النظر فى المظالم ضمن ولايته وفى ذلك حالتين :

(أ) إذا كان الناظر فى المظالم ممن يملك الأمور العامة لم يحتاج للنظر فيها الى تقليد وكان له هذا الحق بعموم ولايته . وأول من يختص بنظر المظالم هو الخليفة نفسه ، وقد رأينا أنه كان يختص دون غيره بنظر المظالم الى أوائل الدولة العباسية ، كما يجوز للوزراء والولاة النظر فى المظالم التى تقدم ضد من هم دونهم فى المناصب ، ولا يحتاج نظرهم هذا الى تقليد وتولية .

(ب) أن يتولى المظالم شخص متخصص من غير ذى الولاية العامة من الوزراء والولاة فانه فى هذه الحالة يحتاج الأمر الى تقليد خاص من ولي الأمر اذا توافرت فيه الشروط المتقدم ذكرها .

ثالثها : مجلس المظالم :

لا يجلس الناظر فى المظالم أو والى المظالم للفصل فى الظلامات بمفرده ، بل يتطلب الأمر وجود خمسة فئات من العمال لا يستغنى عنهم ، ولا ينتظم نظره إلا بهم وفيما يلى بيان هذه الفئات الخمسة والغرض من وجودها بمجلس المظالم :

١ – **الحماة والأعوان** : لجذب القوى وتقويم الجرئ ، فكانوا من القوة بحيث يستطيعون التغلب على من يلجأ الى العنف أو يحاول الفرار من القضاء .

٢ – **القضاة والحكام** : لاستعلام ما يثبت عندهم من الحقوق ومعرفة ما يجرى فى مجالسهم بين الخصوم ، فمهمتهم الاحاطة بما يصدر من الأحكام لرد الحقوق الى أصحابها ، والعلم بما يجرى بين الخصوم ،

فيلمون بشتات الأمور الخاصة بالمتقاضين ، وكان القضاة يستفيدون من وراء حضورهم هذه الجلسات إذا كانوا يستطيعون تطبيق الأحكام على ما يعرض أمامهم من القضايا فى جلساتهم .

٣ - **الفقهاء** : ليرجع اليهم والى المظالم فيما أشكل ويسألهم عما اشتبه وأعضل من المسائل الشرعية .

٤ - **الكتاب** : ليثبتوا ما جرى بين الخصوم ، وما توجه اليهم أو عليهم من الحقوق .

٥ - **الشهود** : ليشدهم على ما أوجبه من حق وأمضاه من حكم ، كما أن مهمتهم كانت أيضاً اثبات ما يعرفونه عن الخصوم .

المبحث الثالث
اختصاصات والى المظالم

نقسم أعمال والى المظالم واختصاصاته الى نوعين الأول منها يتولاها والى المظالم من تلقاء نفسه بغير حاجة الى تظلم يرفع اليه ، والثانى ينظر فيه بناء على ما يقدم اليه من ظلامات ذوى الشأن ، وسوف نتناول بالبحث الاختصاصات التى تتعلق بنواحى الرقابة المالية فقط .

النوع الأول :

الاختصاصات التى يتولاها والى المظالم بغير حاجة الى تظلم من أحد أو طلب يرفع اليه فهى تلك التى تتعلق بالصالح العام — فان الأمور التى تتعلق بالمصالح العامة لا يتوقف النظر فيها على متظلم . فيقتضي الأمر من والى المظالم أن ينظرها ويقوم بها دون دعوى أو شكوى وإلا فسدت الأمور .

والأعمال التى يتولاها فيما يتعلق بالرقابة المالية يمكن حصرها فيما يلى :

١ - النظر فى أجور العمال فيما يجبونه من الأموال ، فيرجع فيه الى القوانين العادلة ، فيحمل الناس عليها ويأخذ العمال بها ، وينظر فيما استزادوه العمال فان رفعوه الى

بيت المال أمر برده وان أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابه ، فوالى المظالم يراقب من تلقاء نفسه القائمين على جباية الايرادات بمختلف أنواعها ، وهو فى هذا ينظر الى ثلاث نواح يقرر فيها الحق :

(أ) فى طريق التحصيل ، فيتحرى أن تكون بدون أذى .

(ب) فى مقدار الأموال المحصلة ليحط منها ما يرى فرضه ظلماً ، ويردها الى المقدار المعقول الذى لا يرهق أحدا ، فاذا فرض عمال الخراج على الأرض ما لا تطيقه ، خفض قيمة هذا الخراج الى المقدار المعقول ومن ذلك ما فعله الخليفة المهدى[11] وهو أول من جلس للمظالم فى الدولة العباسية ، فقد رفع عن العراق الخراج الظالم بعد أن أرهقهم ولما قيل له أن الخلفاء من قبله جبوا ذلك قال : معاذ الله أن الزم الناس ظلماً تقدم العمل به أو تأخر ، أسقطوه عن الناس ـــ فقال الوالى ـــ الحسن بن مخلد ـــ ان أسقط أمير المؤمنين هذا ذهب من أموال السلطان فى السنة اثنا عشر ألف درهم ، فقال المهدى : « على أن أقرر حقاً وأزيل ظلماً وأن أجحف بيت المال » .

(جـ) النظر إلى ما يأخذه عمال المال ظلماً لأنفسهم فانه بعد بيان الحق يرد المأخوذ بالباطل الى أهله ، ويعاقب الآخذ عقاب الرشوة .. فالناظر فى المظالم عليه أن يتأكد من أن الايرادات تحصل طبقاً للقوانين والقواعد المعمول بها فان أزاد القائمون بالتحصيل شيئاً رد هذه الزيادة إلى أصحابها سواء فى ذلك أكانت أضيفت لايرادات الدولة أو أخذها المحصلين بدون وجه حق فيسترجعها منهم لأربابها .

٢ ـــ يقوم والى المظالم بمراجعة ما يشتبه كتاب دواوين الأموال من ايرادات ومصلاوفات ليتأكد من أن الايرادات أضيفت وقيدت بالدفاتر بدون نقص ، ومطابقة ذلك على القوانين المعمول بها ، وأن المصروفات أثبتت وفقاً لما تم صرفه فعلًا ، أى أن ما كان يقوم به والى المظالم هنا يشبه الى حد كبير المراجعة المستندية التقليدية التى كان يقوم بها ديوان المحاسبات فى ظل قانونه رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ ، حيث كان اختصاصه مراقبة ايرادات الدولة ومصروفاتها ، فللديوان حق مراقبة تحصيل الايرادات والتأكد من توريدها للخزائن العامة واضافتها الى أنواعها فى الحسابات ،

---

(١١) الماوردى ـــ ص ٨١ .

والتحقق من صحة المصروفات والتأكد من مطابقتها للأرقام المدرجة بدفاتر الحسابات .

كما ينظر والى المظالم فى حسن تأدية القائمين على الشئون المالية بأعمالهم والواجبات المطلوبة منهم ، ويستبدل بالخائنين أو المقصرين بغيرهم(١٢) بعد أن يتحرى ذلك قضاة مجلس المظالم ، لأن هؤلاء العمال هم قوام الدولة وبصلاحهم تصلح الأمور المالية بالدولة وبفسادهم تفسد ويكثر الاهمال واضاعة أموال الدولة وتعدد حالات الاختلاس ، ووالى المظالم فى سبيل ذلك يراقب كتاب الدواوين المالية ويطبق قانون من أين لك هذا على عمال الحكومة وجباة بيت المال ، ومتولى الأوقاف وكتبتها ونحوهم وإذا ظهر عليهم مظاهر الغنى وبنو الأبنية دون أن يعرف لثرائهم مصدر كان ذلك دليلًا على خيانتهم وارتشائهم ، فيجوز عزلهم ومصادرة أموالهم ما لم يثبتوا لها مصدراً(١٣) . وأول من طبق ذلك فى الاسلام عمر بن الخطاب وأتبعه فى ذلك بعض خلفاء الدولة الأموية والدولة العباسية .

فوالى المظالم يراقب حتى لا يضيع المال العام ويمنع وقوع الظلم على الرعية من العمال فيرد لهم حقوقهم أى ما حصل بالزيادة أو بدون وجه حق أى يمنع الموظف العام من اساءة استعمال السلطة الممنوحة(١٤) له درءاً للتعسف وظلم الرعية ومن أن يحصل المال العام من موارده الصحيحة وينفق فى أوجه الانفاق الواجبة .

٣ — تصفح الأوقاف العامة ليتأكد من أن ريعها يجرى وفقاً لشروط واقفيها وله أن يرجع فى ذلك الى الدواوين المحفوظ بها الحجج أو الكتب القديمة التى يغلب على الظن صحتها . ونجد هنا أن والى المظالم يقوم بمراجعة أموال الأوقاف العامة وكيفية التصرف فى ايراداتها للتأكد من أنها حصلت وفقاً للقواعد المقررة ومن أنها صرفت فى الأغراض المخصصة لها .

٤ — يقوم والى المظالم برد الغصوب السلطانية التى قد تغلب عليها ولاة الجور كالأملاك المقبوضة عن أربابها ، إما الرغبة فيها وإما لتعدى على أهلها . فان علم بذلك والى المظالم عند تصفح الأمور أمر برد الأملاك لأصحابها ومنع الجور والتعدى وذلك من تلقاء نفسه دون أن يتظلم اليه أحد .

---

(١٢) أبو زهرة — المظالم — البحث السابق .

(١٣) فضيلة الشيخ مصطفى أحمد الزرقا — الفقه الاسلامى فى ثوبه الجديد — مطبعة طربين — دمشق — الطبعة العاشرة ١٣٨٧ هـ ١٩٦٨ جـ ٢ — ص ١٠٥٣ .

(١٤) الطبرى — تاريخ الأمم والملوك — المرجع السابق — جـ ٥ — ص ١٩ .

النوع الثانى :

أما النوع الثانى من اختصاصات والى المظالم فهى تلك التى ينظر فيها بناء على ما يقدم اليه من ظلامات ونقسم هذا النوع الى الاختصاصات الآتية :

١ — إذا تظلم المرتزقة من نقص أرزاقهم أو تأخرها عنهم واحجاف النظر بهم . فعلى والى المظالم أن يرجع فى ذلك الى ديوان فرض العطاء فيجريه عليهم وينظر فيما نقصوه أو منعوه من قبل فان كان قد أخذوه ولاة أمورهم استرجعه منهم وان لم يأخذوه قضاه من بيت المال . فكأن والى المظالم يقوم عندما يرفع اليه شكاوى فى هذا الشأن بما يقوم به الجهاز المركزى للمحاسبات(١٥) الآن من مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين وحساب المعاش والضمان الاجتماعى للتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها ، وبما يقوم به أيضاً الجهاز المركزى للتنظيم والادارة(١٦) من الأشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين بالخدمة المدنية والكشف عن المخالفات والعقبات القائمة فى سبيل التنفيذ وتحقيق ما يتلقونه من شكاوى فى هذا الشأن . ولكنه من الملاحظ عملا أن كلا من الجهازين فى مراقبته للأجور والمرتبات وما فى حكمها ليس له سلطة آمرة فى رد ما نقص من الحقوق الى أصحابها ورأيه قد تأخذ به الجهة الادارية وقد لا تنفذه ، وذلك خلافاً لما كان يقوم به والى المظالم من الرجوع الى الدواوين ليرد الى المرتزقة ما انتقصوه أو منعوه فاذا كان قد أخذه ولاة أمورهم استرجعه منهم أى أنه كان إذا استولى عليه أحد بدون وجه حق أخذه منه وإذا كان ما انتقصوه أو منعوه لم يأخذه أحد أمر بصرفه من بيت المال فكانت رقابته هنا أكثر فاعلية ورده للحق بأسرع وأيسر السبل .

٢ — يقوم والى المظالم حينما تقدم اليه الظلامات برد الأموال العامة التى اغتصبت سواء كانت مغتصبة من الولاة أو الحكام أو من الأفراد بغير حق كما يرد للعامة ما اغتصب منهم من أموال سواء فى ذلك إذا كان المال المغتصب أضيف للمال العام

---

(١٥) قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ باصدار قانون الجهاز المركزى للمحاسبات مادة رقم ٣ .

(١٦) قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ فى شأن انشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، والقرار الجمهورى رقم ١٠٨٥ لسنة ٦٤ فى شأن تنظيم وتحديد اختصاصات الادارات المركزية بهذا الجهاز .

أو أخذه الحاكم لنفسه . فقد كان والى المظالم يرد الأموال التى تغلب عليها ذوو الأيدى القوية وتصرفوا فيها تصرف الملاك بالقهر والغلبة وذلك عندما يتظلم أصحاب الأموال ، ولا ينتزع هذه الأموال من يد غاصبيها إلا بأحد أربعة أمور :

١ – اعتراف الغاصب واقراره .
٢ – بعلم والى المظالم فيجوز له أن يحكم عليه بعلمه .
٣ – بالبينة التى تشهد على الغاصب بغصبه أو تشهد للمغصوب فيه بملكه .
٤ – بتظاهر الأخبار الذى ينفى عنها التواطئ ولا يختلج فيها الشكوك لأنه لما جاز للشهود أن يشهدوا فى الأملاك بتظاهر الأخبار ، كان حكم ولاة المظالم بذلك أحق .

ونرى فيما تقدم أن والى المظالم له أن يحكم فى المظالم بعلمه كما أنه يحكم فى رد الأملاك بتظاهر الأخبار الذى لا يجوز للشهود أن يشهدوا به فى الأملاك وهذا يوضح لنا مدى اتساع سلسلة والى المظالم فى رد ما اغتصب من المال العام ، وله إذا علم أن قوماً منعوا زكاة أموالهم أو أدوها بقد غير كاف كان من واجبه أو يستوفى حقوق الله وفروضه بماله من قوة ورهبة ، بأن يأخذ غصباً زكاة الأموال التى فرضها الله حقاً للفقراء والمساكين .. ، فقد فعل ذلك ابن تيمية « حيث قاد كتيبة ـــ بعد انهزام التتار ـــ وذهب الى الشيعة فى الجبل حتى أخضعها ، وحملهم على دفع الزكاة والعشور صاغرين »(١٧) .

الخـــاتمة :

من العرض السابق نقف على مدى أهمية وظيفة والى المظالم فى الدولة الاسلامية وما كان له من القوة ونفاذ الكلمة ، فقد كان يتولى نظر المظالم من بيده السلطة الفعلية من الخلفاء أو يولون من يقوم بها نيابة عنهم ولما استبد الوزراء والسلاطين بالحكم أصبحوا هم الناظرين فيها ، وكان يعتبر النظر فى المظالم من الأمور العظيمة المكملة للسلطة وهذه السلطة هى التى ساعدت والى المظالم أن يؤدى ما هو معقود عليه من آمال وما هو منوط بولايته من أعمال وواجبات . فنجد والى المظالم يجمع بين سلطة القضاء والتنفيذ . فوالى

(١٧) فضيلة الشيخ محمد أبو زهرة ـــ ابن تيمية ـــ حياته وعصره ، آراؤه وفقهه ـــ دار الفكر العربى ـــ الطبعة الثانية سنة ١٩٥٨ ـــ ص ١٠٥ .

المظالم فى هذا الصدد ينظر فى الشكاوى من كتاب الدواوين ونذكر منها على وجه الخصوص شكاوى المرتزقة أو العمال والموظفين من نقص أجورهم أو تأخرها أو منع رواتبهم فيقوم بردها طبقاً للقوانين العادلة فهو بذلك يقوم بالرقابة المالية على ما نسميه الآن بالباب الأول من المصروفات بالميزانية العامة للدولة ، كما يقوم برد الأموال التى تغتصبها السلطات العامة لأصحابها ويجرى الأوقاف على شروط واقفها .

ومن أهم اختصاصاته قيامه بأعمال التفتيش على ما يجبونه العمال من الأموال من الرعية ليتأكد من أن هذه الأموال حصلت طبقاً لما تقضى به أحكام الشريعة الاسلامية .. وإذا ما اكتشف أن بعض المبالغ حصلت بدون وجه حق ردها الى أصحابها بدون تظلم منهم وأن تصفح والى المظالم للايرادات يماثل الى حد كبير ما تقوم به الشعبة الخاصة بالايرادات(١٨) بالادارة المركزية للرقابة المالية على الجهاز الادارى للدولة بالجهاز المركزى للمحاسبات ، كما أن والى المظالم يتصفح أحوال كتاب الدواوين أى العاملين بمصالح الحكومة المختلفة ــ وهو ما تقوم به الرقابة الادارية الآن(١٩) من الكشف عن المخالفات الادارية والمالية التى تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم والعمل على منع وقوعها وضبط ما يقع منها كما أن الناظر فى المظالم كان يراقب ريع الأوقاف الخيرية ليتأكد من أن هذا الريع ينفق فى الأغراض المخصصة له ، وهذا اختصاص أصيل استمر يقوم به ديوان المحاسبة منذ انشائه عام ١٩٤٢ حتى الآن حيث يراجع ايرادات ومصروفات الأوقاف والتى تتمثل حالياً فى ايرادات ومصروفات وزارة الأوقاف .

ويتضح لنا مما سبق أن والى المظالم كان يباشر بحكم اختصاصاته المتقدمة وبفضل ماله من قوة وسلطان رقابة مالية فعالة على ايرادات الدولة الاسلامية ونفقاتها ويكفل العدالة لكل خصومة مالية تقع بين الادارة والأفراد ، وهو قادر بسلطانه على وضع الأمور فى نصابها السليم بما يتفق وأحكام الشريعة الاسلامية سواء فى ذلك ما يتعلق بتحصيل الايرادات أو بالانفاق منها .

---

(١٨) قرار نائب رئيس الجمهورية ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ ــ بشأن تنظيم الجهاز .

(١٩) قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بشأن اعادة تنظيم الرقابة الادارية مادة رقم (٢) ألغيت الرقابة الإدارية ثم أعيد.

الفصـــل الثـــالث
رقابــة الســـلطة التنفيـــذية
(الدواويـــن)

نشأت دواوين الأزمة فى الدولة العباسية لضبط دواوين الدولة فكانت تباشر رقابة فعالة على أعمال الإدارة المالية للتحقق من مدى مشروعية هذه الأعمال ومطابقتها للأحكام الشرعية وإلغاء ما يكون منها مخالفاً لهذه الأحكام ، وتهدف هذه الرقابة إلى حماية حقوق الأفراد من تعسف ولاة الأمور وحماية أموال الدولة من الضياع ، ودواوين الأزمة كانت تتولى هذه الرقابة من تلقاء نفسها وليس ذلك متوقف على تظلم من أحد ، فكانت تقوم بما تطلق عليه الآن رقابة الإدارة العامة أو رقابة السلطة التنفيذية ذلك بجانب الرقابة التى يباشرها فى هذا الصدد الخليفة أو الوزير أو ولى الأمر بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية فى الدولة أو الإقليم مضافاً إلى ذلك الرقابة الداخلية التى تباشر بواسطة رؤساء الدواوين النوعية .

ونقسم دراستنا فى هذا الفصل إلى ثلاث مباحث وخاتمة :

المبحث الأول :

رقابة الخليفة « الحاكم » بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية .

المبحث الثانى :

نشأة الدواوين وتطورها ونشأة دواوين الأزمة وما تقوم به من أعمال رقابية .

المبحث الثالث :

ديوان السلطنة « ديوان المكاتبات والمراجعات » ما يقوم به متوليه من رقابة مالية على أعمال السلطة التنفيذية .

المبحث الأول
رقابة رئيس السلطة التنفيذية فى الدولة الإسلامية

يعرف الفكر السياسى الإسلامى الوظائف الثلاثة التقليدية فى الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) ويقيمها على فلسفة واضحة محددة المعالم فقد عرفت الدولة الإسلامية هذه السلطات ، فان أحداً من فقهاء المسلمين لم يتحدث عن مبدأ الفصل بينها[1] .

وتتركز السلطة التنفيذية فى الدولة الإسلامية فى الخليفة الذى كان يتولاها بنفسه ويوكلها إلى غيره هذا بجانب مباشرته للسلطات الأخرى فى الدولة الإسلامية . والذى يعنينا هنا هو سلطة الحكام أو رئيس الدولة فيما يتعلق بالأموال العامة والرقابة عليها بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية .

وينقسم هذا المبحث إلى قسمين : الأول رقابة الخليفة ، والثانى رقابة الوزير .

أولًا : رقابة الخليفـــة

« الخلافة فى الإسلام ليست ملك ولا سلطنة وإنما هى رعاية عامة للدولة لاقامتها على الشرع الحنيف ... » فالخليفة أو ولى الأمر راع[2] وهو مسئول عن رعيته يراقب ليقيم الشرع وينشر العدل وهو بما له من الرياسية العامة فى الدولة الإسلامية[3] كان من حقه أن يتولى كل أعمال الدولة وينفذ أى نظام يراه كفيلًا بتنفيذ ما عاهد به الأمة عليه عند

(١) دكتور سليمان محمد الطماوى ـــ السلطات الثلاثة فى الدساتير العربية وفى الفكر السياسى الاسلامى ـــ دراسة مقارنة ـــ دار الفكر العربى ـــ الطبعة الثانية ـــ ١٩٧٣ ـــ ص ٥٨٣ ، ٥٨٤ .

(٢) أبى عبيد ـــ الأموال ـــ ص ١٠ .

(٣) دكتور عبد الله موسى سعد ـــ القضاء الادارى ومبدأ سياسة القانون فى الاسلام ـــ دراسة مقارنة بالشرائع الوضعية ـــ رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة الاسكندرية ١٣٩٢ هـ ـــ ١٩٧٢ م ـــ ص ٣٦٤ .
ـــ أنظر أيضاً دكتور يوسف عبد الهادى الشال ـــ الاسلام وبناء المجتمع الفاضل ـــ مجمع البحوث الاسلامية سنة ١٣٩٢ هـ ـــ ص ٢٩٥ ـــ مركز رئيس الدولة وسلطاته .

بيعته . فإن الخلافة فى الإسلام هى رعاية لابد منها لحفظ المجتمع وليس للراعى فيها ميزة يتميز بها عن الرعية بل هو مسئول عن الدقيق والجليل من أمر الرعية فهو بذلك المسئول الأول عن مراقبة أموال الدولة الإسلامية ويؤكد ذلك قول عمر بن الخطاب ثانى الخلفاء فى الدولة الإسلامية : « لو مات جمل ضياعاً على شط الفرات خشيت أن يسألنى الله عنه » وقد كان الخلفاء العادلون يراقبون الله فى أموال المسلمين فيرعونها حق رعايتها ويزهدون عنها ولا يرغبوا فيها ولا يتمتعوا بأية ميزة إضافية لهم أو لذويهم فهذا أبو بكر الخليفة الأول لرسول الله لما انقطع عن التجارة وتفرغ لأمور المسلمين كان ينفق[٤] من مال المسلمين ما يصلحه ويصلح عياله يوماً بيوم وكان الذى فرضوه له كل سنة ستة آلاف درهم ولما حضرته الوفاة قال : ردوا ما عندنا من مال المسلمين فإنى لا أصيب من هذا المال شيئاً وأن أرضى التى بمكان كذا للمسلمين بما أصبت من أموالهم ، فدفع ذلك إلى عمر .

ولما سئل عمر عما يستحله لنفسه من بيت مال المسلمين قال : يحل لى حلتان حلة فى الشتاء وحلة فى القيظ وما أحج عليه وأعتمر من الظهور وقوتى وقوت أهلى كقوت رجل من قريش ليس بأغناهم ولا بأفقرهم ثم أنا بعد رجل من المسلمين يصيبنى ما أصابهم ، لما شكا عمر طعاماً غليظاً أكله فقال له الربيع بن زيادة الحارثى : يا أمير المؤمنين إن أحق الناس بطعام لين ومركب لين وملبس لين لا أنت فرفع عمر جريدة معه فضرب بها رأسه وقال : أما والله ما أراك أردت بها الله وما أردت بها مقاربتى وقال له تدرى ما مثلى ومثل هؤلاء ؟ قال : وما مثلك ومثلهم ؟ قال : مثل قوم سافروا فدفعوا نفقاتهم إلى رجل منهم فقالوا له أنفق علينا فهل يحل له أن يستأثر منها بشىء ؟ قال لا يا أمير المؤمنين قال فكذلك مثلى ومثلهم .

وقد كان من اختصاصات الخليفة « تقدير العطايا وما يستحق فى بيت المال من غير سرف ولا تقتير ، ودفعه فى وقت لا تقديم فيه ولا تأخير[٥] .

ولا تقتصر مهمة الخليفة فى رقابته لأموال الدولة على مراعاته الحقوق وعدم تميزه عن أحد من الرعية فى هذه الأموال بل كان يجب عليه أن يختار الأصلح لولاية أمور الأموال العامة[٦] ، ليس هذا فحسب بل عليه أيضاً أن يوجه هؤلاء العمال عند تعيينهم ويراقبهم

(٤) الأمير شكيب ارسلان — جـ ١ ص ٢٤٢ وما بعدها .
(٥) دكتور سليمان الطماوى — عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة — دراسة مقارنة — دار الفكر العربى — الطبعة الأولى سنة ١٩٦٩ ص ٢٦٥ .
(٦) أنظر ص ١٤٣

طوال فترة عملهم[٧] « فكان عمر بن الخطاب حين يولى عاملًا يشترط عليه شروطاً خاصة يضمنها كتاب الولاية أهم هذه الشروط ألا يظلم أحد فى جسده ولا فى ماله ولا يستغل منصبه لفائدة أو لمصلحة له أو لمن يلوذ به وكان يحدد للعامل سلطاته ... » .

كما أن من أساليب عمر فى الرقابة أنه جرى[٨] « على تقليد مقتضاه ألا يترك العامل ولايته زمناً طويلًا فإن عزله من منصبه طلب إليه أن يقدم بياناً مفصلًا عن شئون ولايته وحصر شاملًا لأمواله وما زاد منها خلال مدة خدمته » ويذكر الكتانى[٩] « أما عمر بن الخطاب حين كتب عهده أنه لا يولى العامل أكثر من عامين » فهو فى ذلك يراقب عامله ويقيم أعماله وما استجد فى الإقليم من دخل وخرج ، والكتب المتبادلة بين عمر وعمرو بن العاص واليه على مصر تدل دلالة قاطعة على ذلك كما أن ولاة الأقاليم كانوا يرفعون الحساب لخلفاء بنى أمية وقد ناقض معاوية أحد ولاته عندما رفع إليه الحساب حين اكتشف معاوية تزوير أمر الصرف الصادر منه على خزانة الإقليم[١٠] وقد راقب الأمويين جباة الأموال مراقبة شديدة ففى عهد عبد الملك بن مروان كان يعمل معهم تحقيق دقيق عند اعتزالهم . أما فى عهد الدولة العباسية[١١] « فكانوا خلفاء العباسيين يطلبون إلى موظفى الأقاليم تقديم تقارير دورية عن ثروة الشعب وحالة البلاد » وقد شدد أبو جعفر المنصور الرقابة على جباة الأموال حتى لا يظلموا الناس أو يستأثروا بأموال الدولة[١٢] فكان الخليفة أو « الحاكم » هو الذى يضع السياسة المالية للدولة عن طريق تقدير العطايا وما يستحق فى بيت المال وتحصيل الإيرادات وإنفاقها وفقاً لما تقضى به الشريعة الإسلامية ونظراً لاتساع الدولة الإسلامية وعدم إمكان قيامه بهذه الأعباء وحده والتى كان يتعين أن يقوم بها فإنه أناب عنه من الموظفين ما يقوم بذلك وأصبح هو يراقب بنفسه التحصيل والانفاق ليتأكد من أن تحصيل إيرادات الدولة تم بدون شطط أو تراخى وأن ما قدر من

---

(٧) دكتور محمود حلمى ــ المرجع السابق ــ ص ٣١٣ .

(٨) دكتور محمود حلمى ــ المرجع السابق ــ ص ٣١٣ .

(٩) التراتيب الادارية ــ المرجع السابق جـ ١ ص ٢٦٩ .

(١٠) الطبرى ــ تاريخ الأمم والملوك ــ الطبعة الأولى ــ الحسنية جـ ٦ ــ ص ١٨٤ .
« ان معاوية أمر لعمرو بن الزبير فى معونته وقضاء دينه بمائة ألف درهم وكتب بذلك الى زياد بن سمية وهو على العراق ففض عمرو الكتاب وعميره المائة مائتين فلما رفع زيادة حسابه أنكرها معاوية فأخذ عمرا بردها وحبسه فأداها عنه أخوه عبد الله بن الزبير فأحدث معاوية عند ذلك ديوان الخاتم وحزم الكتب ولم تكن تحزم » .

(١١) السيد أمير على ــ روح الاسلام جـ ١ ــ ص ١٣٧ .

(١٢) دكتور حسن ابراهيم ــ التاريخ الاسلامى جـ ٢ ــ ص ٢٧٩ .

العطايا وما استحق فى بيت المال يصرف طبقاً للقواعد المرعية فإنه لا تكفى وضع الاسس والتعليمات بل يقتضى الأمر وضع النظم الكفيلة لضمان سلامة التنفيذ أحكاماً للرقابة فكان يراقب المتولين لشئون الأموال العامة بعد أن يحسن اختيارهم ويوضح لهم سياسته المالية وفى ذلك يقول القاضى أبى يوسف للخليفة هارون الرشيد(١٣) « ثم تتفقد بعد أمرهم وما يعاملون به من يمر بهم (دافعى الضرائب الجمركية) « العشور » هل تجاوزوا ما قد أمروا به ؟ فإن كانوا قد فعلوا ذلك عزلت وعاقبت وأخذتهم بما يصح عندك عليهم لمظلوم أو مأخوذ منه أكثر مما يجب عليه ، فإن كانوا قد انتهوا إلى ما أمروا به وتجنبوا ظلم المسلم والمعاهد أثبتهم على ذلك الأمر وأحسنت إليهم فإنك متى أثبت على حسن السيرة والأمانة وعاقبت على الظلم والتعدى لما تأمر به فى الرعية يزيد المحسن إحسانه ونصحه وارتدع الظالم عن معاودة الظلم والتعدى فيوضح لنا القاضى أبو يوسف (المتوفى عام ١٨٢ هجرية) مبدأ هام فى الرقابة وضمان فاعليتها وهو معاقبة من يحيد عن الحق ويظلم الناس حتى يرتدع الظالم عن معاودة الظلم والتعدى ويتبين أن الغرض الاجتماعى من العقوبة هو إصلاح الأفراد وحماية الجماعة وصيانة نظامها فالعقوبة هى الجزاء المقرر لمصلحة الجماعة على عصيان أمر الشارع وحكمة وضعها أن تمنع الكافة عن الجريمة قبل وقوعها فإذا وقعت كانت العقوبة بحيث تؤدب الجانى على جنايته وتزجر غيره عن إتيانها فالعقوبة فى الشريعة الإسلامية تسمح بحماية المجتمع من الإجرام فى كل الأحوال والعقوبة تكون بالقدر الذى يكفى لتأديب المجرم على جريمته تأديباً يمنعه من العودة إليها ويكفى لزجر غيره عن التفكير فى إتيانها .

فجريمة السرقة أو اختلاس المال العام جعلتها الشريعة من جرائم الحدود الماسة بكيان المجتمع وبالأسس التى يقوم عليها وتصيب بضررها المباشر الجماعة أكثر مما تصيب الفرد والعقاب الرادع السريع وسيلة من وسائل الرقابة التى تمنع الانحراف واستحلال المال العام كما يوضح القاضى أبو يوسف فى عبارته السابقة مبدأ الأخذ بنظام الحولفز لتشجيع العاملين على أن يؤدون الأعمال الموكولة إليهم على الوجه الأكمل بقوله : « إن كانوا قد انتهوا إلى ما أمروا به وتجنبوا ظلم المسلم والمعاهد أثبتهم على ذلك الأمر وأحسنت إليهم » .

ويمكن أن نستخلص مما سبق أن الرقابة المالية التى كان يباشرها الخلفاء على عمالهم تتضمن ثلاث عناصر رئيسية هى :

---

(١٣) الخراج — ص ١٣٢ — عند كلامه عن تحصيل العشور .

العنصر الأول :

وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب وفى ذلك يقول الماوردى[14] « أن للخليفة تقليد النصحاء فيما يفوضه إليهم من الأعمال ويكله إليهم من الأموال لتكون الأعمال بالأكفاء مضبوطة والأموال بالأمناء محفوظة » .

وقد نصح القاضى أبى يوسف أمير المؤمنين هارون الرشيد بحسن اختيار من يتولى جمع الصدقات فى البلدان بأن يكون[15] « رجل ثقة عفيف ناصح مأمون عليك وعلى رعيتك » .

العنصر الثانى :

وهو سابق أيضاً على مباشرة العامل لأعمال وظيفته وهو عنصر التوجيه والإرشاد والذى كانت تتضمنه كتب التعيين وهو يتمثل الآن فى وضع الدراسات التدريبية للموظفين والجهاز المركزى للمحاسبات الآن يقوم بتدريب العاملين به الجدد قبل تسليمهم لمهام مناصبهم . كما يتضمن هذا العنصر أيضاً ما يصدر من الخليفة من توجيه وإرشاد للعاملين لمعالجة بعض الأمور المعينة وهو يتمثل فى الأوامر والتعليمات والنشرات الدورية التى تصدرها الآن أجهزة الرقابة على مختلف مستوياتها .

العنصر الثالث :

وهو عنصر الرقابة على أعمال الموظفين ويهدف إلى التحقق من مطابقة ما يقوم به من أعمال للشروط والأوضاع المقررة فقد كان الخلفاء يراقبون المتولين للأموال العامة بمطالبتهم برفع الحساب إليهم وقد باشر ذلك رسول الله ﷺ والخلفاء الراشدين وخلفاء بنى أمية وبنى العباسى ، كما اتبعوا فى ذلك وسائل كثيرة منها إرسال المفتشون ، والتقارير الدورية واتباع أسلوب المقارنة والتقييم ومعاقبة مرتكب الخطأ عقاب رادع له مانع لغيره ومكافأة العامل الممتاز على حسن إخلاصه للعمل .

فرقابة الخليفة هى رقابة هادفة إلى إصلاح المجتمع وتقويم المعوج من أفراده فهى ليست بالرقابة المانعة التى تمنع من وقوع الخطأ بما تضع من قيود ولوائح تحد من حرية متولى الأمور وتمنعهم من التصرف بل هى رقابة تهدف أصلًا إلى التوجيه والإرشاد .

(١٤) الأحكام السلطانية ــ ص ١٦ .
(١٥) الخراج ــ ص ٨٠ .

ثانياً : رقابة الوزير

عندما انتقلت الخلافة إلى بنى العباس تقررت قوانين الوزراء وسمى الوزير وزيراً[16] وكان الوزير فى عهدهم ساعد الخليفة الأيمن يقضى باسمه فى جميع شئون الدولة وكان له الحق فى تعيين العمال وعزلهم والإشراف على تحصيل الضرائب ومراقبة موارد الدولة ومصارفها . وفى ذلك يقول ابن خلدون فى المقدمة : « فلما جاءت دولة بنى العباس واستفحل الملك وعظمت مراتبه ، وارتفعت وعظم شأن الوزير وصارت إليه النيابة فى إنفاذ الحل والعقد ، تعينت مرتبته فى الدولة وعنت لها الوجوه وخضعت لها الرقاب وجعل لها النظر فى ديوان الحسبان ، لما تحتاج إليه خطته من قسم الأعطيات فى الجند فاحتاج إلى النظر فى جمعه وتفريقه ، وأضيف إليه النظر فيه .. » .

ويمكن التمييز من حيث سلطات الوزراء واختصاصاتهم إلى نوعين :

١ - وزير يفوض إليه السلطة :

وهى أن يعهد الخليفة بالوزارة إلى رجل يفوض إليه النظر فى أمور الدولة والتصرف فى شئونها دون الرجوع إليه ولم يبق للخليفة بعد ذلك إلا ولاية العهد وسلطة عزل من يولهم الوزير وقد أوضح الماوردى سلطة وزارة التفويض بأنه يجوز للوزير أن يحكم بنفسه وأن يقلد الحكام كما يجوز ذلك للإمام ويجوز أن ينظر فى المظالم ويجوز له أن يباشر تنفيذ الأمور التى دبرها فإن كل ما يصح من الإمام يصح من الوزير إلا ثلاثة أشياء هى : ولاية العهد لما تقدم وأن يستعفى الأمة من الإمامة كما أن للإمام أن يعزل ما قلده الوزير وليس للوزير أن يعزل ما قلده الإمام .

٢ - وزير منفذ :

وهى التى تكون فيها مهمة الوزير تنفيذ أوامر الخليفة وتعليماته ، وعدم التصرف فى شئون الدولة من تلقاء نفسه بل كان يعرض أمور الدولة على الخليفة ويتلقى أوامره وتعليماته بشأنها وهو فى ذلك كما يقول الماوردى « معين فى تنفيذ الأمور وليس بوال عليها ولا مقلداً لها » فلم يكن وزير التنفيذ سوى واسطة بين الخليفة والرعية .

(١٦) الماوردى ــ الاحكام السلطانية ــ ص ٢٢ وما بعدها .
ــ دكتور حسن ابراهيم ــ النظم الاسلامية ــ ص ١٣٠ وما بعدها .
ــ ابن خلدون ــ المقدمة ــ ص ٢١١ وما بعدها .
ــ ابن طباطبا ــ الفخرى فى الأداب السلطانية ــ المرجع السابق ص وما بعدها .

ووزارة التنفيذ بوضعها المتقدم لا تعنينا كثيراً من الناحية الرقابية فليس لمتوليها سلطان مستقل فى هذا الشأن عن الخليفة أما وزارة التفويض فيجوز لمتوليها مباشرة الحكم وأن يأمر بتحصيل ما يستحق لبيت المال ويدفع ما يجب فيه كما يجوز له النظر فى المظالم والقيام بكافة ما يقوم به الخليفة من أعمال رقابية ومن قبيل ذلك[١٧] « فى عهد المهدى أعطيت للوزير الرئاسة حتى على الدواوين والتراتيب الإدارية بل حتى على الجيش إلى حد ما ... وحين استوزر الرشيد يحيى بن برمك وفوضه بجميع أنواع السلطة قائلا له : يا بنى قلدتك أمر الرعية وأخرجته من عنقى إليك ، فاحكم بما ترى واستعمل من شئت وأعزل من أردت فإنى غير ناظر معك فى شيء . ولقد فوض إليه حتى الإشراف على الدواوين ... وفى عصر المأمون أطلقت يد الوزير الفضل بن سهل فى الأمور السياسية فقد فوضه المأمون بقيادة الحرب ورئاسة الشئون الإدارية ... » .

فالوزير كان يشرف على أعمال الدولة وينسق بين دواوينها ومصالحها المختلفة فهو أعلى سلطة تنفيذية بعد الخليفة يشارك فى وضع السياسة العامة ويراقب تنفيذها فى مختلف أوجه النشاط فى الدولة الإسلامية بل أن بعض الوزراء كان يراقب يوماً أعمال الدواوين ويحتفظ بصورة من الوثائق الهامة لديه[١٨] « فكان من رسم الوزير (ابن الفرات حوالى عام ٣٠٠ هـ) أن يفدوا إليه الكتاب فيوافقهم على الأعمال ، ويسلم إلى كل منهم ما يتعلق بديوانه ، ويوصيه بما يريد وصاته به ، ثم يرجعون إليه بما يعملونه من أعمالهم فيوافقهم عليها ، وعلى ما أخرجوه من الخروج وقضوه من الأمور ، ويقيمون إليه بعض من الليل وإذا خف العمل ، وقد عرضت عليه فى أثنائه الكتب بالنفقات والتسبيبات والحسبانات ... وكان الوزير يحتفظ بصورة من الوثائق المهمة ، ويضعها فى جملة سجلاته ... » .

ونرى أن هذه الرقابة التى كان يقوم بها الوزير فى حوالى عام ٣٠٠ هـ - ٩١٢ م تشبه إلى حد كبير ما تقوم به وزارة الخزانة من مراقبة للمصروفات والإيرادات فهى توافق سنوياً على التقديرات التى تعرضها الوزارات والمصالح كما أن هذه الرقابة تمثل ما تقوم به أيضاً المديريات المالية فى محافظات جمهورية مصر العربية من رقابة قبل الصرف . وكان ابن الفرات يوافق على التقديرات يومياً ويصدر أوامره فى ذلك واحكاماً منه للرقابة كان يراجع فى نهاية كل يوم ما تم من أعمال ليتأكد من سلامة تنفيذ أوامره وتوصياته ، وهذا

---

(١٧) الدكتور صبحى الصالح ــ المرجع السابق ــ ص ٢٩٨ ، ٢٩٩ .

(١٨) آدم متز ــ المرجع السابق ــ جـ ١ ــ ص ١٥٢ نقلا من كتاب الوزراء للصابئ .

الشطر ما يقوم به الآن الجهاز المركزى للمحاسبات من مراجعه مستديه للمصروفات والإيرادات والحسابات الختامية للوزارات والمصالح والهيئات المختلفه ليتأكد من أن المصروفات أنفقت وفقا لما تضمنته الموازنة العامة للدولة وطبقا لما تقضى به اللوائح والتعليمات المالية وأن الإيرادات حصلت ووردت طبقا لذلك .

وكان الوزير يراقب جميع النفقات التى تخرج من بيت المال حتى تلك التى تصرف لنفقات الخليفة وهى تقابل عندنا الآن مخصصات رياسة الجمهورية أو مخصصات الدواوين الملكية فى الدول العربية التى تتبع النظام الملكى مثل السعودية والأردن والمغرب .

ومن الأمثلة التى تدل على هذه المراقبة ، أن حضر الوزير على بن عيسى إلى دار الخليفة المقتدر بالله فى يوم شديد البرد فقال له الوزير[19] « تبرز فى مثل هذه الغداة الباردة وتجلس فى مثل هذا الصحن الواسع ورأسك بغير غطاء ، والناس فى مثلها يجلسون فى المواضع الكنينة ويستعملون الدثار ويصطلون النار ، وأحسبك تسرف فى أخذ الأشربة الحارة والأطعمة الكثيرة المسك . فقال له المقتدر بالله : لا والله ما أفعل هذا ولا آكل طعاماً فيه مسك ولا يطرح لى فى شىء إلا يسير يكون فى الخشكنانج[20] وربما أكلت فى اليوم واحدة منها فقال له على بن عيسى : فانى أطلق يا أمير المؤمنين فى كل شهر فى جملة نفقات المطبخ لثمن المسك نحو ثلثمائة دينار وانقضى كلامهما ، ونهض المقتدر بالله رحمة الله عليه وخرج على بن عيسى ، فلما صار فى الصحن ، وقف المقتدر بالله رحمة الله عليه وأمر برده ، فعاد وقال له : أظنك تنصرف الساعة وتفتح نظرك باحضار المتولى للمطبخ وتوافقه على ما جرى بيننا فى معنى المسك وتسقطه . قال : كذلك هو يا أمير المؤمنين . فضحك وقال : أحب أن لا تفعل فلعل هذه الدنانير فى أوقات ونفقات قوم لا أريد قطعها عنهم . فقال له : السمع والطاعة » .

ونستخلص مما تقدم أن الوزراء فى الدولة الإسلامية كانوا يراقبون تحصيل الأموال العامة وكيفية إنفاقها ويرفعون نتائج الأعمال إلى الخليفة وكانوا ساعده الأيمن فى ضبط موارد الدولة ونفقاتها ، وأعمال الدواوين المختلفة وينصفون المظلوم ويعطون كل ذى حق حقه . ولكنهم مع كل ذلك ليسوا بمنأى عن المراقبة بل كانوا خاضعون أولًا لرقابة الخليفة وكثيراً ما كان يقوم بعزلهم ومصادرة أموالهم ليس هذا فحسب بل كانوا أيضاً يخضعون

---

(١٩) أبى الحسين هلال بن المحسن الصابئ (٣٥٩ — ٤٤٨ هـ) رسوم دار الخلافه — تحقيق ميخائيل عواد — مطبعة العانى — بغداد — ١٣٨٣ هـ — ١٩٦٤ م — ص ٢٧ .

(٢٠) الخشكنانج : ما يعمل من أنواع الفطير كالبقلاوة ونحوها .

لما يخضع إليه الخليفة أو الحاكم من رقابة شعبية أو قضائية فقد حجز أحد القضاة على الوزير خوفاً من سوء تصرفه فى أموال الدولة[21] .

المبحث الثانى – الدواويـــن

ونتناول فيه نشأة الدواوين فى الدولة الإسلامية وتطورها حتى صارت من نظم الحكم ، وما تحققه من رقابة على مالية الدولة ثم نتناول بالتفصيل ديوان الزمام وما يقوم به من رقابة .

تعريف الديـــوان :

هو كما يقول الماوردى[22] : « موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال ومن يقوم بها من الجيوش والعمال » .

وأول من وضع الديوان فى الإسلام عمر بن الخطاب رضى الله عنه[23] ولكنه اختلف فى سبب وضعه الديوان والسنة التى تم فيها ذلك وقد أنشأ عمر[24] « ديوان الجند لكتابة أسماء الجند وما يخص كلًا منهم من العطاء ، وديوان الخراج أو الجباية لتدوين ما يرد إلى بيت المال وما يفرض لكل مسلم من العطاء » .

وكان الهدف الأساسى من وضع عمر بن الخطاب للديوان هدف رقابى وهو أنه عندما توالت الفتوح الإسلامية وزادت إيرادات الدولة زيادة كبيرة ورأى عمر توزيع هذه

---

(٢١) آدم متز ــ المرجع السابق جـ ١ ــ ص ١٥٦ .
« ولى الوزارة واحد من بنى وهب عام ٣١٩ هـ ــ ٩٣١ م وكان فى شبابه مبذرا مسرفاً ، وقد ضيق عليه أصحاب المطالبات حتى أمر القاضى بالحجر عليه ، ووضع تحت الوكالة ، ولذلك كان من صدق فراسة مؤنس القائد أنه خشى أن هذا الوزير سيكون سيئ التصرف فى أمور الدولة ، كما كان سيئ التصرف فى أمواله ، ومما يزيد الأمر خطورة أن أهم عمل للوزير هو إدارة مالية البلاد ، فهو الذى يعمل الدخل والخرج ، ويفرض الضرائب أو يسقطها ويحصل الأموال من النواحى » .

(٢٢) الأحكام السلطانية ــ ص ١٩٩ .

(٢٣) أنظر ص ١٥٦ من الرسالة .

(٢٤) دكتور حسن ابراهيم ــ النظم الاسلامية ــ ص ١٨٦ .

الأموال وفقا لسياسته المالية مراعيا فى ذلك[٢٥] « الرجل وبلاؤه فى الإسلام وقدمه فى الإسلام والرجل وغناؤه فى الإسلام والرجل وحاجته » وطبقا لهذه السياسة المالية ونظرا لزيادة دخل الدولة الإسلامية فكان لابد له أن يضع الديوان ومراقبة إيرادات الدولة وكيفية توزيعها فأمر بوضع الديوان وأن ترتب الناس طبقات مبتدأ بالعباس عم النبى ﷺ ثم بنى هاشم ... حتى رتب العرب . فكان الهدف الأساسى من وضع الديوان هو مراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وفى ذلك يقول عثمان بن عفان عندما استشاره عمر بن الخطاب فى وضع الديوان[٢٦] « أرى مالًا كثيراً يسع الناس وان لم يحصوا حتى نعرف من أخذ ممن لم يأخذ خشيت أن ينتشر الأمر » . وفى أهمية وضع ديوان الأعمال والجبايات وضرورتها قال بن خلدون[٢٧] : « أعلم أن هذه الوظيفة الضرورية للملك ، وهى القيام على أعمال الجبايات وحفظ حقوق الدولة فى الدخل والخرج وإحصاء العساكر بأسمائهم وتقدير أرزاقهم وصرف أعطياتهم فى إباناتها (فى مواعيدها) والرجوع فى ذلك إلى القوانين التى يرتبها قومه تلك الأعمال ، وقهارمة (خبراء) الدولة ، وهى كلها مسطورة ، فى كتاب شاهد بتفاصيل ذلك فى الدخل والخرج ، مبنى على جزء كبير من الحساب لا يقوم به إلا المهرة من أهل تلك الأعمال ، ويسمى ذلك الكتاب بالديوان ، وكذلك مكان جلوس العمال المباشرين لها » .

الدواوين فى عهد الأمويين[٢٨] :

انحصرت الأعمال فى عهد بنى أمية فى أربعة دواوين أو وزارات وهى :

١ – ديوان الخراج .

٢ – ديوان الرسائل ، وكان لصاحبه الإشراف على الولايات والرسائل التى ترد من الولاة .

٣ – ديوان المستقلات أو الإيرادات المتنوعة .

---

(٢٥) فضيلة الشيخ محمد الغزالى ـــ الاسلام والأوضاع الاقتصادية ـــ دار الكتب الحديثة ـــ الطبعة الخامسة سنة ١٣٨١ هـ ـــ ١٩٦١ م ـــ ص ١٥٨ .
ـــ الطبرى ـــ تاريخ الأمم والملوك جـ ٥ ـــ ص ٢٣ .

(٢٦) الطبرى ـــ تاريخ الأمم والملوك ـــ الطبعة الأولى ـــ الحسينية جـ ٥ ص ٢٣ .

(٢٧) المقدمة ـــ ص ٢١٦ .

(٢٨) دكتور حسن ابراهيم ـــ النظم الاسلامية ـــ ص ١٨٧ ، بتصرف .

٤ – ديوان الخاتم ، وقد أنشأه معاوية بن أبى سفيان ، وهو أكبر دواوين الحكومة وكان فيه نواب مهمتهم نسخ أوامر الخليفة وإيداعها هذا الديوان بعد أن تحزم بخيط وتختم بالشمع بخاتم صاحب الديوان كما هو الحال اليوم فى قلم الأرشيف أو السجلات .

ويرجع السبب فى إنشاء هذا الديوان إلى أن معاوية أحال رجلًا على زياد بن أبيه عامله على بلاد العراق بمائة ألف درهم ، فمضى ذلك الرجل وقرأ الكتاب – وكانت توقيعاتهم غير مختومة – وجعل المائة مائتين – فلما رفع زياد حسابه إلى معاوية تنبه إلى هذه المغالطة فى العدد وقال : « ما أحلته إلا بمائة ألف » ثم استعاد المائة ألف من الرجل ووضع ديوان الخاتم .

ونستخلص من هذه الواقعة أن أحكام الأقاليم كانوا يرفعون الحساب للخليفة فهو الذى يقوم بمراقبتهم – كما كان الهدف من إنشاء ديوان الخاتم هو وضع نظام للضبط الداخلى يكفل إحكام الرقابة على أعمال الدولة .

وكان بجانب هذه الدواوين الأربعة الكبرى ، دواوين أخرى منها ما هو خاص بصرف نفقات الشرطة وما هو خاص بنفقات الجند والغرض منه إحكام الرقابة على النفقات العامة وبالإضافة إلى ما تقدم فقد[٢٩] « سن الأمويين نظاماً دقيقاً للإشراف على جباة الأموال ففى عهد عبد الملك بن مروان كان يعمل تحقيق دقيق مع الجباة وموظفى الخراج عند اعتزالهم أعمالهم الإدارية وكان للتحقيق مع هؤلاء أماكن خاصة تسمى دار الاستخراج » .

الدواوين فى العصر العباسى :

كانت النظم الإدارية فى الدولة العباسية تضارع فى تقسيماتها الفعالة وإشرافها الدقيق أحسن النظم العصرية[٣٠] ويرجع الفضل فى ذلك للمنصور مؤسس بغداد وقد كان توزيع العمل فى الدولة العباسية يعادل خير النظم الحديثة هذا مع الأخذ فى الاعتبار أن الحكومة لم تكن تتدخل فى شئون الجماعات إلا بمقدار ، وإن كان عدم تدخلها يلحق بها الأضرار

---

(٢٩) دكتور حسن ابراهيم – تاريخ الاسلام – جـ ٢ – ص ٢٧٧ .

(٣٠) السيد أمير على – روح الاسلام – ترجمة محمود الشريف – الألف كتاب ٣٩٠ – مكتبة الآداب ومطبعتها بالقاهرة – ١٩٦١ م جـ ١ ص ١٧١ ، ١٧٢
– دكتور حسن ابراهيم – النظم الاسلامية – ص ١٩٢ – ١٩٣ .

المالية أحيانا ، فكانت كل قرية أو بلدة تدير شئونها الخاصة بنفسها ، ولا تتدخل الحكومة إلا فى حالة قيام الفتن أو الامتناع عن دفع الضرائب . غير أنها مع ذلك كانت تقوم بالرقابة الفعالة على جميع الشئون بالأقاليم .

وكان من أهم الدواوين التى أنشأها العباسيون ما يلى :

ديوان الخراج ، وديوان الدية ، وديوان الزمام (قلم مراقبة الحسابات) ، وديوان الجند (وزارة الحربية) ، وديوان الموالى والغلمان وتسجل فيه أسماء موالى الخليفة ووسائل الإنفاق عليهم ، ديوان البحرية ، ديوان البحرية ، ديوان زمام النفقات ، ديوان الرسائل ، ديوان النظر فى المظالم ، ديوان الأحداث والشرطة ، ديوان العطاء (ومهمته صرف مرتبات الجنود النظاميين وكان الإشراف على مصالح الذميين موكلًا بديوان خاص يسمى رئيسه كاتب الجهبار (كاتب الجهبرة) .

وإلى جانب هذه الدواوين الرئيسية للدولة توجد دواوين أخرى فرعية تتصل بالإدارة والسياسة والقضاء ، كما يوجد ديوان المنح أو المقاضاه ، وديوان الأكرهة للإشراف على القنوات والترع والجسور وشئون الرى .

ويمكن أن نستخلص من النظرة العامة للدواوين المنشأة فى الدولة العباسية ما يوجد من رقابة داخلية وتقسيم للأعمال يكفل حسن سير العمل وضبط للأموال العامة وأن ما يهمنا من ناحية الرقابة المالية هو ديوان الزمام الذى يشبه فى عمله الجهاز المركزى للمحاسبات وهو من أعظم النظم الرقابية التى أدخلها الخليفة المهدى العباسى .

وقد كان أيضاً لديوان البريد دور فعال فى الرقابة المالية وكان يجب على صاحب البريد[٣١] « أن يعرف حال عمال الخراج والضياع فيما يجرى عليه أمرهم ويتتبع ذلك تتبعاً شافياً ويستشفه استشفافاً بليغاً ، وينهيه على حقه وصدقه ... وأن يعرف حال عمارة البلاد وما هى عليه من الكمال والاختلال ، وما يجرى فى أمور الرعية ، فيما يعاملون به ، من الإنصاف والجور والرفق ، والعسف فيكتب به مشروحاً ... وأن يعرف ما عليه الحكام فى حكمهم وسيرهم وسائر مذاهبهم وطرائقهم ... وأن يعرف حال دار الضرب وما يضرب فيها من العين والورق ، وما يلزمه الموردون من الكلف والمؤن ، ويكتب بذلك على حقه وصدقه وأن يوكل بمجلس عرض الأولياء وأعطياتهم من يراعيه ويطالع ما يجرى فيه ، ويكتب بما تقف عليه الحال من وقته وأن يكون ما ينهيه من الأخبار شيئاً

(٣١) آدم متز ـــ جـ ١ ـــ ص ١ ص ١٣٤ نقلا عن كتاب الخراج لقدامه بن جعفر مخطوط باريس ، ويرجع تاريخ هذا العهد الى عام ٣١٥ هـ .

يثق بصحته ... وأن يفرد لكل ما يكتب فيه من أصناف الأخبار كتباً بأعيانها ، فيفرد لأخبار القضاه وعمال المعاون (؟) والأحداث ... والخراج والضياع وأرزاق الأولياء ونحو ذلك كتاباً ، ليجرى كل كتاب فى موضعه .

ونرى أن ما كان يقوم به صاحب البريد من تحرى الشئون المالية والإدارية فى أنحاء الدولة الإسلامية يماثل ما تقوم به الرقابة الإدارية الآن من بحث وتحرى أسباب القصور فى الأعمال والكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية التى تقع مع الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم ، وإن ما كان يقدمه صاحب البريد من تقارير عن عمال الخراج والضياع والأرزاق وما إلى ذلك إلى الخليفة ألزم قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤[٣٢] به الرقابة الإدارية بأن ترفع تقاريرها متضمنة نتيجة تحرياتها وأبحاثها ودراستها ومقترحاتها إلى رئيس الوزراء .

ديـوان الزمـــام

يقصد بديوان الزمام أو الازمة : أن الدواوين تجمع لرجل يضبطها بزمام يكون له على كل ديوان ، فيتخذ دواوين الأزمة ويولى رجلًا على كل منها .

وذكر الطبرى فى تاريخ الأمم والملوك فى أحداث سنة ١٦٢ هـ أن فيها « وضع المهدى دواوين الأزمة عليها عمر بن بزيع مولاه فولى عمر بن بزيع النعمان بن عثمان أبا حازم زمام خراج العراق » وكما ذكر فى أحداث سنة ١٦٨ هجرية وفيها « ولى المهدى على بن يقطين ديوان زمام الأزمة على عمر بن بزيع . وذكر أحمد بن موسى بن حمزة عن أبيه قال أول من عمل ديوان الزمام عمر بن بزيع فى خلافة المهدى وذلك أنه لما جمعت له الدواوين تفكر فإذا هو لا يضبطها إلا بزمام يكون له على كل ديوان فاتخذ دواوين الأزمة وولى كل ديوان رجلًا فكان واليه على زمام ديوان الخراج إسماعيل بن صبيح ولم يكن لبنى أمية دواوين أزمة » .

وقد شبه المحدثون ديوان الزمام أو الأزمة بأنه يشبه ديوان المحاسبات[٣٣] وقال عنه

---

(٣٢) القانون الخاص باعادة تنظيم الرقابة الادارية الصادر فى ١٩٦٤/٣/١٦ .

(٣٣) دكتور حسن ابراهيم — النظم الاسلامية — ص ١٩٣ .

السيد أمير على[٣٤] قلم مراقبة الحسابات » . ويذكر عنه الدكتور سليمان الطحاوى[٣٥] بأنه اختص بمراجعة الحسابات كما كان أداة فعالة لتحسين الإدارة وكان يتبعه جميع العمال المختصين بمراجعة الحسابات فى الولايات » .

ونستخلص مما سبق أن ديوان زمام الأزمة كان يقوم برقابة مالية فعالة متخصصة على جميع دواوين الدولة وهو يماثل الآن ما يقوم به الجهاز المركزى للمحاسبات من رقابة على جميع أجهزة الدولة ووحدات الحكم المحلى وما يقوم به المراقبين الماليين الذين يعينهم وزير الخزانة فى المصالح والأقاليم ليكونوا عينة فى ضبط الحسابات ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة .

ولم تكن رقابة ديوان الزمام هى الرقابة الوحيدة على الدواوين بل كانت هناك رقابة داخلية فعالة طبقاً لنظم الضبط الداخلى لهذه الدواوين كما هو فى ديوان بيت المال ، وسنوضح ذلك فى نظام الرقابة المحاسبية على بيت المال ، فضلًا عما يقوم به رئيس كل ديوان نوعى من رقابة وإشراف[٣٦] « وكان كل ديوان يعهد بإدارته إلى مدير يسمى الرئيس أو الصدر » فديوان النفقات فى بغداد كان ينظر فى كل ما ينفق من الأموال وما يخرج من[٣٧] النفقات والإطلاقات هذا بالإضافة إلى ما كان يقوم به المفتشون من أعمال الرقابة والإشراف وكان يطلق عليهم (إسم المشرفين أو النظار) .

---

(٣٤) روح الاسلام ــ جـ ٢ ــ ص ١٧١ .
(٣٥) عمر بن الخطاب ــ ص ٣١٤ .
(٣٦) السيد أمير على ــ جـ ٢ ــ ص ١٧٢ .
(٣٧) دكتور حسن ابراهيم ــ التاريخ السياسى ــ جـ ٣ ــ ص ٢٧١ .

المبحث الثالث

ديوان النظر أو المكاتبات والمراجعات

قد أنشأ العباسيون[٣٨] ديوان النظر أو المكاتبات والمراجعات ويطلق عليه الماوردى ديوان السلطنة ويتولى رئيسه أعمال رقابية هامة . ونقسم الكلام فى هذا الديوان إلى بندين :

أولاً : أقســام الديوان .

ثانياً : سلطة متوليه .

أولاً : أقســام الديوان

ينقسم ديوان السلطنة أو ديوان المكاتبات والمراجعات إلى أربعة أقسام هى :

القســم الأول :

ما يختص بالجيش من إثبات الجند وتعيينهم ومقدار عطائهم وميعاد ذلك وهذا القسم حصر شامل للجند والنفقات الخاصة بهم ومواعيد سدادها فهو يشبه الآن الميزانية التقديرية لمصروفات القوات المسلحة .

القســم الثانى :

ما يختص بالأعمال من رسوم وحقوق ويشتمل على ستة فصول :

١ – تحديد العمل بما يتميز به عن غيره وتفصيل نواحيه التى تختلف أحكامها فيجعل لكل بلد حداً لا يشاركه فيه غيره .

٢ – يذكر حال البلد هل فتح عفواً صلحاً وما استقر عليه حكم أرضه من عشر أو خراج وهل اختلفت أحكام نواحيه أو تساوت .

---

(٣٨) الدكتور حسن ابراهيم ــ النظم الاسلامية ــ ص ١٩٣ .
ــ الدكتور حسن ابراهيم ــ التاريخ الاسلامى ــ جـ ٢ ــ ص ٢٦٩ .
ــ الماوردى ــ الأحكام السلطانية ــ ص ٢٠٣ وما بعدها ــ وقد اعتمدت أساساً فى كتابه هذا المبحث على هذا المرجع ــ بتصرف .

٣ – احكام خراجه وما استقر على مسائحه هل هو مقاسمته أو هو ررق مقدر على خراجه .
٤ – ذكر من كل بلد من أهل الذمة وما استقر عليهم فى عقد الجزية .
٥ – حصر أجناس المعادن وعددها فى كل بلد ليستوفى حق المعدن منها
٦ – إثبات الموانى والمناطق الجمركية التاخمة لدار الحرب والضرائب التى تأخذ على أموال دار الحرب الداخلة لدار السلام ومقدارها .

وهذا القسم يوضح ما كان يوجد فى الدولة الإسلامية من تقسيم إدارى للبلدان والنواحى حتى لا تختلط الأعمال وتحدد السلطات والمسئوليات ، كما يوضح أنه كانت توجد سجلات لحصر كافة الإيرادات فى الدولة وبيان مقاديرها وأنواعها والأحكام الخاصة بتحصيلها – وذلك طبقاً للنظم المتبعة الآن فى الدول الحديثة لحصر وتقدير إيراداتها ومن المسلم به أن هذه السجلات لها أكبر الفائدة فى رقابة تحصيل هذه الإيرادات ويمكن بواسطتها معرفة الانحرافات لبحث الأسباب التى أدت إليها .

القســم الثالث :

يختص بالعمال من تقليد وعزل ويتضمن ما يأتى :

١ – إثبات عمال الدولة وقرارات تعيينهم .
٢ – بيان نوع عمل كل منهم .
٣ – توضيح هل التعيين لمدة محددة أم أن قرار أو أمر التعيين لم ينص على مدة معينة .
٤ – بيان أجر العامل .

ويبدو لنا مما سبق أن هذا القسم من ديوان المكاتبات والمراجعات هو عبارة عن سجل كامل شامل لشئون العاملين بالدولة يمكن بواسطته مراجعة ما أخذوه من مبالغ ومراقبة ما يقومون به من أعمال وما يترتب على ذلك من مسئوليات تقتضى طبيعة وظائفهم القيام بها .

القسم الرابع :

وفيه ما يخص بيت المال ومن دخل وخرج أى إيرادات ونفقات أو مستحقات فهو يشمل :

١ - كل ما استحقه المسلمون ولم يتعين مالكه منهم فهو من حقوق بيت المال ، فإذا قبض صار بالقبض مضافاً إلى حقوق بيت المال سواء أدخل فى حرزه أو لم يدخل لأن بيت المال عبارة عن الجهة لا عن المكان - وهنا يوضح لنا الماوردى أنه ليس بالضرورة أن أموال بيت المال يجب أن تدخل فيه أولًا حتى يمكن صرفها كما هو الحال الآن فليست كل إيرادات الدولة تقبض فى الخزانة العامة حتى يمكن للوحدات صرفها ولكنه قد تحصل الوحدات من الإيرادات ما يقوم بالصرف من حصيلته لدفع الأجور والمرتبات والقيام بالأعمال المطلوبة منها أى أنه يسجل فى بيت المال الإيرادات التى وصلته فعلًا كما يضاف إليها الإيرادات التى قبضت فى أى إقليم وتم إنفاقها فى مصالح المسلمين .

وقد سبق أن أوضحنا حقوق بيت المال أى إيرادات الدولة الإسلامية[٣٩] .

٢ - كل حق وجب صرفه فى مصالح المسلمين فهو حق على بيت المال ، فإذا صرف فى جهته صار مضافاً إلى الخراج من بيت المال سواء خرج من حرزه أو لم يخرج ، لأن ما صار إلى عمال المسلمين أو خرج من أيديهم فحكم بيت المال جار عليه فى دخله إليه وخرجه .

وقد سبق أن بينا نفقات الدولة الإسلامية تفصيلًا وما يجب على بيت المال .

(٣٩) أنظر ص ٥١ .

ثانياً : سلطة واختصاصات كاتب الديوان[٤٠]

كاتب ديوان السلطنة صاحب ذمامه وقبل أن نذكر سلطته واختصاصاته نوضح الشروط الواجب توافرها لصحة ولايته وهى شرطان هما :

العدالـــة :

فيشترط أن يكون والى ديوان السلطنة عادل أمين لأنه مؤتمن على حق بيت المال والرعية فيجب أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤمنين .

الكفايـــة :

وهى الشرط الثانى الواجب توافره فى والى الديوان لأنه مباشر لعمل يقتضى أن يكون القيام به مستقلًا بكفاية المباشرين .

هذه هى الشروط الواجب توافرها فى متولى ديوان زمام الأزمة أما سلطاته أو الأعمال التى يقوم بها فقسمها الماوردى وأبى يعلى إلى ستة أنواع :

الأول :

حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة تتحيف بها الرعية أو نقصان يثلم به حق بيت المال ، فإن قررت فى أيامه لبلاد استؤنف فتحها أو لموات ابتدىء فى احيائه أثبتها فى ديوان الناحية وديوان بيت المال الجامع على الحكم المستقر فيها ، وان تقدمته القوانين المقررة فيها رجع فيها إلى ما أثبته أمناء الكتاب إذا وثق بخطوطهم ، وتسلمه من أمنائهم تحت ختومهم ، وكانت الخطوط الخارجية على هذه الشروط مقنعة فى جواز الأخذ بها والعمل عليها فى الرسوم الديوانية والحقوق السلطانية .

---

(٤٠) الماوردى ــ الأحكام السلطانية ــ ص ٢١٥ وما بعدها .
ــ أبى يعلى ــ الأحكام السلطانية ــ ص ٢٥٣ وما بعدها ــ بتصرف .

الثـانى :

وهو استيفاء الحقوق فهو على ضربين :

١ - استيفاؤها ممن وجبت عليه من العاملين ، وذلك إما بإقرار العامل بقبضها أو معرفة خطه . فالذى عليه كتاب الدواوين أنه إذا عرف الخطأ كان حجة بالقبض سواء اعترف العامل أنه خطه أو أنكره إذا قيس بخطه المعروف . ولكن هناك اختلاف بين الفقهاء بالأخذ بالخط إذا أنكره صاحبه .

٢ - استيفاؤها من القابضين لها من العمال :

(أ) فإن كانت خراجاً إلى بيت المال لم يحتج فيها إلى توقيع ولى الأمر وكان اعتراف صاحب بيت المال بقبضها حجة فى براءة العمال منها أى أن إيرادات بيت المال تبرأ منها ذمة العامل إذا اعترف صاحب بيت المال بأنه قبضها من العامل .

(ب) وان كانت خراجاً من حقوق بيت المال ولم تكن خراجاً إليه لم يمض العمال إلا بتوقيع ولى الأمر ، وكان التوقيع إذا عرفت صحته حجة مقنعة فى جواز الدفع أى أنه فى حالة المصروفات لا يكفى إقرار العامل ولابد من توقيع ولى الأمر .

أما الاحتساب بالخط فيحتمل احتمالين :

أحدهمـــا :

أن يكون الاحتساب به موقوفاً على اعتراف الموقع له بقبض ما تضمنه ، لأن التوقيع حجة بالدفع إليه وليس بحجة فى القبض منه .

وثانيهمـــا :

يحتسب به للعامل فى حقوق بيت المال ، فإن أنكر صاحب التوقيع القبض حاكم العامل فيه ، وأخذ العامل بإقامة الحجة عليه ، فإن عدمها أحلف صاحب التوقيع وأخذ العامل بالغرم .

فإن استراب صاحب الديوان بالتوقيع لم يحتسب به للعامل حتى يعرضه على الموقع ، فإن اعترف به صح ، وصار الاحتساب به ، وإن أنكره لم يحتسب به للعامل .

الثـالث .

وهو إثبات الرقوع فينقسم ثلاثة أقسام :

١ - **رقوع المساحة والعمل** : فإن كانت أصولها مقدرة فى الديوان ، اعتبر صحة الدفع بمقابلة الأصل ، وأثبت فى الديوان ان وافقها ، وان لم يكن لها فى الديوان أصول عمل فى إثباتها على قول رافعها .

٢ - **رقوع القبض والاستيفاء** : فيعمل فى إثباتها على مجرد قول رافعها ، لأنه مقربة على نفسه لا لها .

٣ - **رقوع الخراج والنفقة** : فرافعها مدعى لها فلا تقبل دعواه إلا بالحجج البالغة ، فإن احتج بتوقيعات ولاة الأمر استعرضها وكان الحكم فيها على ما قدمنا من أحكام التوقيعات .

الرابـــع :

محاسبة العمــال : ويختلف حكمها باختلاف ما تقلدوه :

- فإن كانوا من عمال الخراج لزمهم رفع الحساب ووجب على كاتب الديوان محاسبتهم على صحة ما رفعوه .
- وإن كانوا من عمال العشر لم يلزمهم على مذهب الإمام الشافعى رفع الحساب ولم يجب على كاتب الديوان محاسبتهم عليه ، لأن العشر عنده صدقة لا يقف مصرفها على اجتهاد الولاة ، ولو انفرد أهلها بمصرفها أجزأت ، ويلزمهم على مذهب الإمام أبى حنيفة رفع الحساب ويجب على كاتب الديوان محاسبتهم عليه ، لأن عنده أن مصرف العشر والخراج مشترك .

وإذا لم يقع خلاف فى المحاسبة صار كاتب الديوان مصدقاً ، فإذا استراب به ولى الأمر كلفه إحضار شواهده ، وإذا لم تزل الريبة وأراد ولى الأمر الاحلاف ، أحلف العامل دون كاتب الديوان لأن المطالبة متوجهة للعامل دون الكاتب .

أما إذا اختلف العامل وكاتب الديوان فى الحساب ، فإن كل اختلافهما فى دخل ، فالقول فيه قول العامل ، لأنه منكر ، وإن كان اختلافهما فى خرج فالقول فيه قول الكاتب لأنه منكر ، وإن كان اختلافهما فى مساحة يمكن إعادتها أعيدت بعد الاختلاف وعمل فيها بما يخرج به صحيح الاعتبار ، وإن لم يكن إعادتها أحلف عليها رب المال دون الماسح .

الخـــامس :

وهو إخراج الأموال : فلا يخرج من الأموال إلا ما علم صحته .

الســـادس :

وهو تصفح الظلامات ، وينقسم ذلك إلى قسمين :

١ – إن كان المتظلم من الرعية تظلم من عامل تحيفه فى معاملته كان صاحب الديوان فيها حكماً بينهما ، وجاز له أن يتصفح الظلامة ويزيل التحيف سواء وقع النظر إليه بذلك أو لم يقع ، لأنه مندوب لحفظ القوانين واستيفاء الحقوق فصار بعقد الولاية مستحقاً لتصفح الظلامة ، فإن منع منها امتنع وصار عزلًا عن بعض ما كان له .

٢ – وإن كان المتظلم عاملًا جوزف فى حسابه أو غولط فى معاملة صار صاحب الديوان فيها خصماً وكان المتصفح لها ولى الأمر .

ويتضح لنا مما تقدم أن من اختصاصات متولى ديوان المكاتبات والمراجعات مراقبة السجلات المالية للدولة وحفظها على الرسوم العادلة من غير زيادة على الرعية أو نقص لحق بيت المال ، ويثبت فيها ما قد يكون غير مثبت بعد أن يتحراه بدقة وعدل ، ويتأكد من أن عمال الدولة يقومون بتحصيل الإيرادات وتوريدها للخزانة العامة (بيت المال) دون نقص أو تأخير ، ومن أنهم يؤدون الحقوق إلى أصحابها وفقاً للقواعد المعمول بها ، وهو فى سبيل ذلك يقوم بمحاسبة العمال على الإيراد والمصروف فلا يخرج من الأموال إلا ما علم صحته ، وهو يلزمهم برفع الحساب إليه .

ومن اختصاصاته فضلًا عن ما سبق تحقيق الشكاوى الخاصة بالنواحى المالية والتى يقدمها المواطنون تظلماً من العاملين لتحصيلهم إيرادات أزيد مما تفرضه القوانين والأحكام الشرعية أو لعدم قيامهم بإعطاء الحقوق إلى أصحابها كاملة فى المواعيد المقررة لها . فهو يحقق هذه الشكاوى ويزيل ما وقع أو يقع من ظلم على الرعية فهو بذلك يراقب العمال القائمين على موارد الدولة ونفقاتها خير مراقبة . ولكنه منعاً من أن يسىء كاتب الديوان التصرف أو يستغل سلطاته فيظلم العمال فى الحساب أو يسىء معاملتهم فقد كان من نظام الديوان أن من حقهم تقديم التظلمات ضد كاتب الديوان وكان يقوم بالفصل فيها وتحقيقها ولى الأمر بنفسه ضماناً لهؤلاء العمال .

وعلى العموم نستطيع أن نقرر أن اختصاصات كاتب ديوان السلطنة (ديوان المكاتبات والمراجعات) كانت تهدف إلى ضبط تحصيل الإيرادات ومراقبة الصرف وحفظ حقوق بيت المال وحقوق الرعية طبقا لما تقضى به أحكام الشريعة الإسلامية والتعليمات والأوامر الصادرة من ولى الأمر .

الفصـل الرابـع
نظام ديوان بيت المـال
وما يحققه من رقابة ماليـة

نتنـاول نظام ديوان بيت المال وما يحققه من رقابة مالية فى أربعة مباحث :

المبحث الأول : الغرض من ديوان بيت المال ووسائله فى الرقابة .

المبحث الثانى : القائمون بالمحاسبة والمراجعة بالديوان .

المبحث الثالث : السجلات الممسوكة بديوان بيت المال التى تساعد على ضبط ورقابة الأموال .

المبحث الأول
الغرض من ديوان بيت المـال ووسـائله فى الرقـابة

أولا ــ **الغرض من ديوان بيت المال :**

بعد أن ذكرنا فى الفصول السابقة نشأة بيت المال والأسباب التى أدت الى ذلك وهى تتضمن ضبط ايرادات ونفقات بيت المال ، نستطيع أن نقرر أن بيت المال في الدولة الاسلامية هو بمثابة وزارة الخزانة الآن ، فبيت المال كان يقصد به ــ كما تقدم ــ الجهة لا المكان التى يتعلق بها كل مال استحقه المسلمون وتسمى حقوق بيت المال وتعرف الآن بموارد الدولة ، وهو أيضاً الجهة التى يتعلق بها كل حق وجب صرفه للمسلمين وتسمى حقوق على بيت المال وهو ما يعرف الآن بالاستخدامات ، وقد كان لبيت المال ــ الخزانة العامة ــ دواوين فرعية فى مختلف الأقاليم فى الدولة الاسلامية وهو ما يشبه الآن مديريات الشئون المالية بالمحافظات .

هذا هو ديوان بيت المال .. أما الغرض منه فهو ضبط ايرادات الدولة ونفقاتها ومحاسبة القائمين على أمور هذه الأموال وقد ذكر قدامة بن جعفر المتوفى سنة ٣٣٧ هـ فى كتابه الخراج وصنعة الكتاب ـــ المنزلة الخامسة بالباب الثالث[١] أن الغرض من إنشاء ديوان بيت المال فقال « والغرض منه انما هو محاسبة صاحب بيت المال على ما يرد من الأموال ويخرج من ذلك فى وجوه النفقات والاطلاقات ، إذا كان ما يرفع من الختمات مشتملا على ما يرفع الى دواوين الخراج والضياع من الحمول وسائر الورود ، وما يرفع الى ديوان النفقات مما يطلق فى وجوه النفقات ، وكان المتولى لها جامعاً للنظر فى الأمرين ومحاسباً على الأصول والنفقات » أى بمعنى أن صاحب بيت المال يحاسب أصحاب الدواوين الأخرى على اجمالى ايراداتهم وما يقومون بانفاقه .

ثانياً ـــ وسائل الديوان فى الرقابة المالية :

لكى يؤدى هذا الديوان الغرض المنشأ من أجله ، فكان لابد أن توضع له من النظم ما يكفل بانتظام قيد جميع الايرادات والمصروفات وسنرى أنه كان هناك من النظم ما يكفل احكام الضبط الداخلى ووجود نظام دقيق لمراقبة أموال الدولة ومن أهم هذه النظم :

١ - كان يجب أن تمر بالديوان جميع أوامر الصرف الصادرة من ولى الأمر لتقيد به قبل ارسالها للديوان المختص بالصرف وكذلك أوامر تحصيل الايرادات لتقيد به قبل نفاذها . وفى ذلك يقول قدامة بن جعفر[٢] « ومما يحتاج الى تقوية هذا الديوان به ليصح أعماله وينتظم أحواله ويستقيم ما يخرج منه ، أن تخرج كتب الحمول من جميع النواحى قبل اخراجها الى دواوينها اليه لتثبت فيه وكذلك سائر الكتب النافذة الى صاحب بيت المال من جميع الدواوين بما يؤمر بالمطالبة من الأموال » .

٢ - كان لصاحب ديوان بيت المال علامة يضعها على هذه المستندات بعد قيدها بالسجلات ، وكان المسئولون يتأكدون من وجود هذه العلامة

---

(١) شوقى اسماعيل شحاته ـــ نظام المحاسبة لضريبة الزكاة والدفاتر المستعملة فى بيت المال ـــ رسالة ماجستير بكلية التجارة جامعة القاهرة ـــ ص ١٤٩ .

(٢) شوقى شحاته ـــ المرجع السابق ـــ ص ١٤٩ .

(تأشيرة القيد) قبل قيامهم بتنفيذ أوامر الصرف ليطمئنوا على أنها قيدت بديوان بيت المال وفى ذلك يقول أيضاً قدامة بن جعفر « يكون لصاحب هذا الديوان علامة على الكتب والصكال والاطلاقات× يتفقدها الوزير وخلفاؤه ويراعونها ويطالبون بها اذا لم يجدوها لئلا يخطئ أصحابها والمديرون هذا الديوان فيختل أمره ولا يتكامل العمل فيه » .

٣ – الصرف لا يتم إلا مقابل مستندات معتمدة من ذوى الشأن وتحفظ فى الديوان(٣) كمستندات دالة على صحة الصرف ، ويكون لذلك نماذج خاصة فان كتاب الأموال كانوا يعتمدون على رسوم مقررة وأنموزجات(٤) لا يكاد يخرج منها ولا يحتاج فيها الى تغيير ولا زيادة ولا نقص .

٤ – **مراقبة وضبط الايرادات** : ان مباشر بيت المال وهو القائم بأمر حسابات بيت المال يحتاج فى ضبط الايرادات(٥) الى أن يقيم لكل عمل من الأعمال ، وجهة من الجهات أوراقا مترجمة باسم العمل× أو الجهة ، ووجوه أموالها ، فاذا وصل اليه المال وضع الرسالة الواصلة قريبة من ذلك العمل (أى من أوراق ذلك العمل) ثم شطبها (الشطب بمعنى التقييد والنقل من المستندات الى الدفاتر وبهذا المعنى مازالت تستعمل هذه الكلمة فى حسابات الحكومة حتى الآن) بما يصح عنده من الواصل اليه ، وذلك بعد وضعه فى تعليق المياومة×× ، فاذا صح الواصل صحبة الرسالة كتب لمباشر ذلك العمل رجعة بصحته ، وان نقص ضمن رجعته : من جملة كذا ، واستثنى بالعجز والرد ، وبرز بما صح ، وأعاد الرد على مباشر ذلك العمل وأثبت فى بيت المال ما صح فيه .. » .

---

(٣) القلقشندى ـــ صبح الأعشى جـ ٦ ـــ ص ١٩٧ وم بعدها ـــ بيان المستندات .

(٤) القلقشندى ـــ صبح الأعشى ـــ جـ ١١ تناول هذا الجزء نماذج الكتب المتبادلة فى الدواوين .

× الصكال : الوصولات ، الاطلاقات : المصروفات .

(٥) شهاب الدين أحمد بن عبد الوهاب النويرى ـــ نهاية الأدب فى فنون الأدب ـــ دار الكتب المصرية ـــ الطبعة الأولى ١٣٥٠ هـ ـــ ١٩٣١ م جـ ٨ ص ٢١٧ .

× العمل : أى البلد

×× تعليق المياومة : أوراق يومية .

ومما سبق نجد أن بيت المال يمسك سجلات وأوراق بتفصيل الايرادات التى ترد من مختلف الجهات ، ويتم مراجعة ما يصل من الايرادات (المقبوضات) من هذه الجهات على الرسائل الواردة بصحبتها ، فاذا صح المال الواصل صحبة الرسالة كتب به رجعة أو كتاب أو مخالصة ، ثم يتم القيد أو الشطب من واقع ما صح من الوسائل الواردة ، ويحفظ هذه الرسائل لكل جهة باعتبارها المستندات المؤيدة للاضافة للايرادات ، وتقيد المقبوضات فى تعليق المياومة .

٥ – **مراقبة وضبط المصروفات** : يقول النويرى[٦] « وطريق مباشر بيت المال فى ضبط المصروف أن يبسط جريدة[×] على ما يصل اليه من الاستدعاءات والوصولات من الجهات وأسماء أرباب الاستحقاقات وما هو مقرر لكل منهم فى كل شهر بمقتضى توقيعاتهم أو ماشهدت به الاستئمارات القديمة المخلدة فى بيت المال ويشطب قبالة كل اسم ما صرفه له على مقتضى عادته إما نقداً من بيت المال ، أو حوالة تفرع على جهة تكون مقررة له فى توقيعه ، ويوصل الى تلك الجهة ما فرعه عليها ، وكذلك إذا أحال رب استحقاق غير ثمن مبيع أو غيره على جهة عادتها تحمل الى بيت المال سَوَّغ[٧] ذلك المال فى بيت المال ، وأوصله الى تلك الجهة والتسويغ فى بيت المال هو نظير المجرى ، واذا وصل اليه استدعاء من جهة من الجهات أو وُصولٌ وَضَعه فى جريدته ، وخصمه بما يُقبضه لربه ، ويشهد عليه بما يقبضه ، ويُورد جميع ذلك فى تعلبق المياوَمة » .

ومما سبق نجد أن ديوان بيت المال يقوم بضبط ما يتم من مصروفات بامساك سجلات تفصيلية بأسماء أرباب الاستحقاقات وأصحاب المرتبات والأجور ويوضح قرين أسم المقرر أو المستحق له ، ويتم قيد

---

(٦) النويرى ــ المرجع السابق ــ جـ ٨ ص ٢١٨ و ٢١٩ .
ــ القلقشندى ــ صبح الأعشى ــ المرجع السابق ــ جـ ٤ ص ٣١ .

(٧) سوغ ، التسويغ : التجويز ، يقال : سوغه له ، أى جوزه ، والمراد هنا : الاذن فى تناول الاستحقاق من جهة معينة تيسيراً وتسهيلا على الآخذ أنظر هامش ص ٢١٩ من النويرى جـ ٨ .

× الجريدة : هى بمثابة صفحة من صفحات دفتر الأستاذ ــ أنظر رسالة الماجستير ــ شوقى شحاته ــ المرجع السابق ص ١٥٦ .

ما يدفع لكل مستحق قبالة اسمه بمقتضى توقيعاتهم أو طبقاً للاستمارات المحفوظة فى بيت المال ، هذا ويحتفظ فى بيت المال بالاستدعاءات التى تصل اليه من مختلف الجهات وجميع الايصالات الخاصة بالمصروفات وتعتبر هذه مستنداته التى يجب أن يتم الشطب فى الدفاتر بموجبها وطبقاً لها ، ثم يقيد جميع المصروفات فى تعليق المياومة .

٦ - **مراقبة وضبط مخازن الغلال** : يقوم أمين مخازن الغلال (مباشر أهواء الغلال)[٨] بضبط ما يصل اليه ، وما يصرف من حاصله .. يبسط جريدة يرصع (ينظم) فيها أسماء النواحى التى تصل منها الغلال ، فاذا جاءته رسالة من جهة من تلك الجهات وضعها تحت اسم الجهة وقيد ما وصل قرينها ، فان كانت الكميات الواصلة مطابقة للرسالة كتب لتلك الجهة رجعة بصحتها وان نقص طالب بالنقص ، ويراعى صرف ما وصل اليه من الغلال المبلولة أولا ولا يخلطها بغيرها ، فانها بعد بللها لا تحمل طول البقاء ، كما يراعى فى صرف التقاوى أن تكون من أطيب الغلال وأفضلها ، لأنه يجني ثمرة ذلك عند استيفاء الخراج فحسابات مخازن الغلال فى بيت المال كانت تقوم على[٩] ضبط الكميات الواردة والمنصرفة لكل صنف من الأصناف ويمسك أمين المخازن جريدة يبين فيها أسماء النواحى المختلفة التى تصل منها الغلال الى المخازن وعند ورود الكمية تأتى مصحوبة برسالة من الجهة التى أرسلتها ويقوم أمين المخازن بمراجعة كميتها أو وزنها فان كانت الكمية الواردة صحيحة متفقة مع الرسالة كتب بذلك كتابا أو رجعة الى الجهة المرسلة بصحة ذلك ، وتقيد الكمية الواردة تحت أسم الجهة المرسلة منها فى الجريدة ، وتضبط الكميات المنصرفة وتخصم من الكميات الواردة ، وكان يتبع فى الصرف قاعدة الوارد أولا صادر أولا حتى لا تتلف بعض الغلال من طول فترة التخزين .

ويظهر لنا مما تقدم أن حسابات المخازن تمسك بالكميات بمعرفة أمين المخازن أى أنه كانت توجد سجلات لضبط الوارد والمنصرف من وإلى

---

(٨) النويرى — المرجع السابق — جـ ٨ ص ٢١٩ بتصرف .

(٩) دكتور شوقى اسماعيل شحاته — الرسالة ١٦٤ .

المخازن وكانت توجد قواعد للصرف كما كانت تشتمل على بيانات تشابه بل تطابق الموجودة لدينا حالياً فى بطاقات الأصناف الخاصة بالمخازن فى كثير من وحدات القطاع العام والحكومى .

٧ – وفضلًا عن ما يلزم به الكاتب من رفعه من الحسابات يومياً وسنوياً ـــ واذا طلب منه ذلك ، فانه يلزم فى كل سنة برفع تقدير الارتفاع (ميزانية تقديرية) وهو [١٠] الارتفاع بعينه الا أنه لا يضيف فيه حاصلا أو باقيا ، ولا يفصل فيه الجوالى بالأسماء ، بل يعقد الجملة فى صدره على ما يستحق بتلك المعاملة (الناحية) من جهات الأصول والمضاف ، ويخصم بالمرتب عليها عن سنة كاملة ، ويسوقه الى خالص أو فائض ليظهر بذلك ميزان تلك الجهة .

فان تقدير الارتفاع أو الميزانية التقديرية أو الموازنة العامة لجهة ما توضح جملة ايراداتها مخصوماً منها جملة مصروفاتها المستحقة عن سنة كاملة ويكون الناتج أما فائض فى الايرادات أو عجز .

٨ – ويلزم الكاتب أن يرفع كل ثلاث سنين كشوف تفصيلية (يذكر فيها[١١] أسماء النواحى العامرة والغامرة والفدن الكادية (الضعيفة) والعاطلة .. وذكر البذار والريع .. ثم يذكر المتحصل منها فى ثلاث سنين لثلاث مغلات ، يعقد على ذلك جملة ، ويفصله بسنيه وأقلامه ، ولا يخل بشئ مما بكل ناحية من الحقوق الديوانية والاقطاعية ، ويعقد فى صدر الكشف جملة على عدة النواحى وعدة الفدن ، وجملة جهات العين والغلة ، مفصلا بالمعاملات .. » .

وهذه الكشوف تمكن من يقوم بالمراجعة كما تمكن متولى ديوان بيت المال من معرفة ما استجد فى النواحى من ايرادات من أراضى جديدة أو نواحى لم تكن مغلة وأصبحت كذلك ولم يكن لها أصل بالديوان ، ويعلم ما نقص من ايرادات وبيان أسباب ذلك لتوضيحه بالديوان ـــ وهذه الكشوف تعمل مقارنة لثلاثة سنين فتبين للمراقب من أول نظرة

---

(١٠) النويرى ـــ المرجع السابق ـــ جـ ٨ ص ٢٩٧ .

(١١) النويرى ـــ المرجع السابق ـــ جـ ٨ ص ٢٩٧

ما طرأ على الايرادات والتكاليف من زيادة أو نقص ليتحرى أسباب ذلك وهذا ما تتطلبه النظم المالية المحاسبية حديثاً من وجوب وجود الأرقام المقارنة .

كما أن تقدير الارتفاع بمقارنته بما يرفعه كاتب الديوان من حسابات يومياً وسنوياً للمقبوضات والمدفوعات يبين لنا الايرادات والمقبوضات فيظهر لنا المستحق على أربابه ولم يدفع أو الأموال المسروقة والمنهوبة ، كما يبين المصروفات والمدفوعات لبيان الحقوق التى لم تصل لأصحابها وهنا يستطيع من يقوم بالمراجعة والرقابة وضبط هذه الأموال أن يبحث أسباب اختلاف الايرادات والمصروفات عن المقبوضات والمدفوعات مع مطابقة ذلك بأرصدة الحسابات بالديوان .

المبحث الثانى
القائمون بالمحاسبة والمراجعة بديوان بيت المال

كان لديوان بيت المال على مر العصور نظام دقيق يكفل الرقابة على أموال الدولة بما يتم من مراجعات على نظام للقيد بالسجلات يكفل بسهولة ووضوح مراقبة تحصيل الايرادات والتأكد من سلامة المصروفات ، ويتضح لنا ذلك جلياً من نظام موظفى بيت المال بما لهم من اختصاصات محددة واضحة وما يقومون به من مراجعات على مراحل تلى كل منها الأخرى وما يقومون بامساكه من سجلات وما يرفعونه من حسابات .

وفيما يلى نبين أعمال هؤلاء الموظفين وما يقومون به من مراجعات وأعمال مالية لضبط ايرادات الدولة ونفقاتها وعلى رأسهم الوزير الذى من حقوقه « النظر فى بيت المال لتحصيل المال وصرف النفقات[١٢] » .

---

(١٢) أبى العباس أحمد القلقشندى ــ كتاب صبح الأعشى ــ دار الكتب الخديوية ــ المطبعة الأميرية بالقاهرة ــ ١٣٣٣ هـ ــ ١٩١٥ م ــ جـ ٤ ص ٢٨ .

الناظـــر :

وهو من ينظر فى الأموال وينفذ تصرفاتها ويرفع حسابها لينظر فيه ، ويتأمله فيمضى ما يمضى ويرد ما يرد وهو يشارك الوزير فى التصرف ويقول بن مماتى ان الناظر شخص يستظهر به على متولى الديوان وليس لأحد مستخدميه أن ينفرد عنه بشئ من علم المنظور فيه ويكتب على جميع ما نظم ورفع ، ويحافظ على ما خرج وقطع له نسخة من الحساب .. وله تنفيذ الأحوال وعليه ضبط أصول وخصوم الأموال « وصاحب هذه الوظيفة(١٤) وهو يرأس الكل ، وله الولاية والعزل ، اليه عرض الأرزاق فى أوقات معروفة على الخليفة والوزير ، واليه طلب الأموال واستخراجها والمحاسبة عليها . ولا يعترض فيما يقصده من أحد من الدولة » .

ومن ثمة نتيجة حتمية للكلام السابق أن الناظر هو الرئيس الأعلى للديوان ويلزمه ضبط جميع جهات الديوان ايراداً ومصروفاً — أما المشارف فان وجد فهو يزيد على الناظر بأن يكون الحاصل من المستخرج فى مودعه وتحت يده بعد أن يكون مختوماً عليه .

صاحب الديوان أو متولى الديوان :

وهو ثانى رتبة بعد الناظر فى المراجعة وقد حددت اختصاصاته بأن يكون أصول ما يجرى فى ديوانه من المعاملات مضبوط بخطه ، فأما فرع ذلك ، فانها مردودة الى الكتاب لاشتغاله بالتنفيذ عما يجب من خدمة الحساب .

الشـــاهد :

وهو الذى يشهد بمعلقات الديوان نفياً واثباتاً ومن اختصاصه أن يضبط كل شئ فيما هو شاهد فيه ، وأن يكتب الحساب الموافق لتعليقه وعليه ضبط الحواصل لاغير .

---

(١٣) القلقشندى — المرجع السابق — جـ ٥ ص ٤٦٥ ، ٤٦٦ .
— وأسعد بن مماتى — كتاب قوانين الدواوين — جمعه وحققه عزيز سوريال عطيه طبع على نفقة الجمعية الزراعية الملكية — مطبعة مصر ١٩٤٣ — ص ٢٩٧ الى ٣٠٦ بتصرف .
(١٤) القلقشندى — صبح الأعشى جـ ٣ ص ٤٩٣ .

المستوفى :

وهو الذى يضبط الديوان وينبه على ما فيه مصلحته من استخراج أمواله ، فهو الذى يطالب المستخدمين بما يجب عليهم رفعه من الحساب فى أوقاته ، وينبه متولى الديوان على ما يجب استخراجه من المكال فى أوقاته ، ويقيم الجرائد ، ويقابل بكل ما يرد عليه من حساب ويستوفيه ،ويخرج ما يجب تخريجه فيه ويعمل المطالبات ، وان ظهر أنه لم ينبه على وجوب مال أو استخراجه أو استرفاع حساب ، أو أخر ما يجب تقديمه ، أو أهمل ما يتعين تخريجه ، فان مسئولية ذلك كله تقع عليه .

العامل :

هو الذى يعمل حسابات الديوان ويرفعها ، والكتابة على ما يرفعه غيره من معاملة بالصحة والموافقة وهو الأصل وعليه محاسبة كل واحد وعليه حفظ ما يثبت من أموال البلاد المخزونة وعليه بيان الباقى فى جهة من جهته شئ من المال .

الكاتب :

وهو يزيد عن العامل معرفة ما يتأخر عن البلاد من مال وغلال ويكون أصل للارتفاع عنده لهذا المقتضى وقد يقوم الكاتب باختصاصات العامل اذا لم تكن هناك هذه الوظيفة ضمن الوظائف الديوانية فى بعض الأوقات .. وكان بالاضافة الى الأعمال والاختصاصات التى كان يباشرها الناظر ومتولى الديوان والشاهد والمستوفى والعامل والكاتب فى ضبط ومراجعة ومراقبة أموال ديوان بيت المال كان يوجد مجموعة أخرى من الموظفين والعاملين يساعدون هذا المستوى الأول أو الأعلى فى القيام بمهام الأعمال الملقاة على عاتقهم ومن هؤلاء الموظفين :

الحايز :

هو كاتب يكتب على الأجران ، فيكون ضابط لما يحمل من المحاصيل ومن لوازمه أن يختم على الأجران كل ليلة ويمنع المزارعين من التصرف فيها ضماناً لحق الدولة .

الخازن :

هو كاتب متولى قبض الغلات وخزنها واخراجها ويلزمه تقديم الحساب عن ذلك ويطالب بما لعله يحدث من عجز .

الماســـح :

وهو الذى يتصدى لقياس أرض الزراعة وقد يساعده فى ذلك دلال .

المعـــين :

هو الذى يتصدى للكتابة وأعانة لأحد من المباشرين المذكورين ، فقد يكون بين يدى المستوفى مثلا لمساعدته فى الأعمال الموكولة اليه سالفة الذكر .

الصـــيرفى :

هو الذى يتولى قبض الأموال وصرفها .

الناســـخ :

هو كاتب يستخدم لنسخ التوقيعات والمكاتبات الصادرة والواردة .

شـــاد :

وهو من يستخرج الأموال ويحصلها[١٥] .

النايب والأمين :

وهما من الموظفين المساعدين ولا يلزمهم رفع الحساب ولا الكتابة عليه .

ويتضح من اختصاصات القائمين على أمر ديوان بيت المال والعاملين فيه مدى دقة نظامه وما كان يتم من مراجعات .

---

(١٥) ابن تيمية ــ السياسة الشرعية ــ ص ١٩ .

المبحث الثالث
السجلات الممسوكة بديوان بيت المال
التى تساعد على ضبط ورقابة الأموال

كانت حسابات ديون بيت المال تقوم على نظام حسابى دقيق فى تقدير الايرادات وتحصيلها وفيما يتم من انفاق . فقد كانت هناك أصول وقواعد(١٦) ينبغى أن يعتمد عليها فى حساب ايرادات الدولة وكيفية تقديرها كتقدير الخراج وما ينفق منه ، كما يجب أن يكون الحاسب والعامل ملماً بقواعد تصريف الغلات بعضها ببعض ، اذا كانت مختلفة الكيل ، ويبيع(١٧) الغلال المصروفة بالمكاييل المختلفة وعالماً بالتسعير وحسابه ، فيجب أن يكون ملماً(١٨) بالأوزان والمكاييل والمقاييس وباعطاء الجند أرزاقهم وجراياتهم وما يصرف من العلوفة .. وغير ذلك مما يجرى فى الدواوين من جميع أنواع الحسابات(١٩) لئلا يخلى من شئ يحتاج اليه فى معرفة الحساب .

هذه هى الشروط الأولية الواجبة فى محاسبين بيت المال ــ أما الحسابات الرئيسية التى كانت ممسوكة فى ديوان بيت المال فانه يمكن اجمالها فيما يأتى(٢٠) :

---

(١٦) أبى الوفاء اليوزجانى ــ تاريخ علم الحساب العربى ــ الجزء الأول حساب اليد ــ بقلم الدكتور أحمد سليم سعيدان ــ جمعية عمال المطابع التعاونية ــ عمان ــ الطبعة الأولى سنة ١٩٧١ ــ ص ٢٧٧ وما بعدها .

(١٧) المرجع السابق ــ ص ٣٠٢ وما بعدها .

(١٨) فالتر هنتس ــ المكاييل والأوزان الاسلامية ــ ترجمة عن الألمانية .
ــ الدكتور كامل العسيلى ــ منشورات الجامعة الأردنية ــ عمان سنة ١٩٧٠ .

(١٩) أبى بكر محمد الكرجى ــ كتاب البديع فى الحساب ــ تحقيق عادل انبونا ــ منشورات الجامعة اللبنانية ــ بيروت سنة ١٩٦٤ .

(٢٠) النويرى ــ نهاية الأدب ــ جـ ٨ ص ٢١٧ الى ٢٩٧ بتصرف .
ــ شوقى شحاته ــ المرجع السابق ــ اعتمدت عليه أساساً فى هذا ــ الجزء الخاص بالدفاتر المستعملة فى بيت المال ــ ص ١٦٦ حتى ص ١٧٨ .

أولًا ـــ **تعليق المياومة (دفتر اليومية) :**

وهو عبارة عن أوراق يومية يرفعها كاتب بيت المال فى كل يوم الى صاحب ديوان بيت المال مقيداً بها ما ورد اليه من ايرادات وما أنفقه من مصروفات من وإلى الجهات المختلفة وذلك من واقع مستندات المقبوضات والمدفوعات وهذا يقابل لدينا دفاتر يومية المصروفات ويومية الايرادات .

ثانياً ـــ **الجـــريدة :**

وهى بمثابة دفتر الأستاذ يرحل اليها ما تم قيده فى تعليق المياومة ويؤشر على تعليق المياومة بما يفيد اتمام عملية الترحيل وتستمر هذه العملية طوال السنة ، ويمنى هذه الجريدة يوضح فيها كافة البيانات الخاصة بالايراد أو المصروف ويتم الترحيل الى يسرة قائمة الجريدة أمام كل أسم ورده من أموال أو ما صرف له .

ثـالثـاً ـــ **الجامعة السنوية أو الحسابات الختامية :**

يقوم كاتب بيت المال بعمل جامعة سنوية تضم كل مال وصل اليه حسب أنواعه من الخراج والجوالى والأخماس وغير ذلك بحسب ما يصل اليه أى يقوم بعملية تجميع ايراد كل باب من أبواب الايرادات المختلفة بحسب تواريخ وصولها اليه ويفصل جملة ايراد كل باب من أبواب الايرادات مبيناً النواحى التى ورد منها معتمداً على المستندات الخاصة بكل ناحية وهذا نوع من الرقابة والمراجعة لكافة أعمال السنة حيث أنه يتم عمل هذه الحسابات الختامية من واقع المستندات وليس نقلًا من الحسابات العامة السابقة .

والحسابات الختامية تتكون من أربعة أقسام رئيسية :

١ – **الختم أو الختمة** : وهى عبارة عن حساب ختامى اجمالى فى نهاية السنة بالمقبوضات والمدفوعات النقدية .

٢ – **التـــوالى** : ويقصد بها توالى الغلال وهى عبارة عن حساب ختامى اجمالى للغلال فى مدة معينة .

٣ – **الأعمـــال** : وهى فروع للحساب الختامى تتضمن حساب الغلال والتقاوى وأعمال الاعتصار (عصير قصب السكر) وأعمال المبيع وأعمال المبتاع (المشتريات) وأعمال الجوالى وأعمال الخدم والتأديبات والجنايات (كالغرامات والتعويضات وخلافه المحكوم بها فى خلال السنة) .

٤ – **الســياقات** : وهى عبارة عن حسابات احصائية سنوية لضبط الأصناف المختلفة وهى فى بعض الأحوال تكاد تكون شبيهة ببطاقات الجرد .

ومما سبق نرى أن الحسابات الختامية فى الدولة الاسلامية كانت تقوم على أساس محاسبى سليم وتحتوى على كافة المصروفات والايرادات ، كما توضح المدفوعات والمقبوضات والحسابات الدائنة والمدينة وموجودات المخازن وهذا يطابق المنشورات والتعليمات التى تصدرها وزارة الخزانة لاعداد الحسابات الختامية طبقاً لها ، كما أن هذه القواعد والأسس هى التى تقوم عليها المحاسبة المالية الحديثة .

نستخلص مما سبق :

١ – أن حسابات ديوان بيت المال تقوم أساساً على مستندات الايرادات والمصروفات وهى الرسائل والكتب والصكال والوصولات والاطلاقات والاستمارات والرجعات .

٢ – ضرورة اثبات جميع المستندات المؤيدة للايرادات والمصروفات فى الديوان مع التأشير عليها بعلامة خاصة تفيد ذلك .

٣ – يوجد نظام للقيد وسجلات لكل من الايرادات والمصروفات تكفل ضبط حساباتها وامكان مراجعة بسهولة ووضوح ويبين المتأخرات لمتابعة تحصيلها والمستحقات التى لم تدفع لصرفها لمستحقيها .

٤ – وجود سجلات تكفل رقابة مخزنية فعالة على مخازن الغلال بالدولة وهذه كانت تمثل جزءاً كبيراً من الأموال العامة .

٥ – عمل حسابات للايرادات والمصروفات وآخر للمقبوضات والمدفوعات يساعد على معرفة الايرادات المستحقة لامكان مراقبتها كما يمكن استخلاص المصروفات التى لم تدفع .

٦ – وجود كشوف بالايرادات ومصروفات مقارنة لكل ثلاث سنوات تسهل عمليات الرقابة .

٧ – قيام موظفى ديوان بيت المال بأعمال المراجعة فمنهم من يختص بمراجعة جميع مفردات الحساب ومنهم من يقوم بمراجعة الحواصل فقط ومنهم من يقوم بمراجعة تعليق المياومة ويشهد بصحة هذا بالاضافة الى المراجعة الشاملة التى يقوم بها الناظر والمباشر على نحو ما تقدم .

٨ – عمل حساب يومى لضبط المضاف والمنصرف من الأموال والغلال وهذا ما يأخذ به حسابات الحكومة الآن من عمل حسبة يومية فى نهاية كل يوم وأسوة بما يتبع فى البنوك فى ضبط حساباتها فى نهاية كل يوم .

٩ – القيام بترحيل قيود اليومية (المياومة) الى الجريدة وهى بمثابة دفتر الأستاذ الآن لبيان المستحقات والمدفوعات المقدمة وما قد يكون هناك من ديون معدومة وما الى ذلك من حسابات شخصية .

١٠ – عمل حسابات ختامية فى نهاية كل سنة وتكون على شكل الميزان ويجب أن يتوازن جانبيها دلالة على صحة الحساب .

وفى النهاية يمكن أن نقرر أن ديوان بيت المال كان يستعمل مجموعة دفترية تشابه تماماً الدفاتر الأساسية الموجودة فى النظام المحاسبى الآن من يومية وأستاذ يتم القيد فيها من واقع مستندات معتمدة لها نماذج معينة . كما يوجد بجانبها حسابات مخزنية مشابهة للموجود حالياً .

هذا فضلًا عن ما يتم عمله من حسبة يومية وحسابات ختامية فى نهاية كل عام بالاضافة الى ما يتم من مراجعة داخلية فعالة مما يكفل احكام الرقابة المالية على أموال الدولة الاسلامية .

الباب الخامس

هيكل الرقابة المالية فى الإسلام
دراسة مقارنة بين النظم الاقتصادية المختلفة

وينقسم هذا الباب إلى فصلين على النحو الآتى :

الفصل الأول : الرقابة المالية فى الاسلام ـــ هيكلها وأهدافها وتنظيمها الفنى والسمات المميزة ومدى ملاءمتها للنظام الاجتماعى والاقتصادى فى الدولة الاسلامية

الفصل الثانى : دراسة مقارنة للنظم الرقابية فى الدول الرأسمالية والاشتراكية والمتخلفة وكذلك فى جمهورية مصر العربية .

الفصل الأول
هيكل الرقابة المالية فى الإسلام

بعد أن أوضحنا موقف الاقتصاد الاسلامى بين النظم الاقتصادية المعاصرة وخاصة فيما يتعلق بنظام الملكية وهى حجر الزاوية فى النظام الاقتصادى وبينا موارد الدولة الاسلامية واستخداماتها وما بلغه ذلك من ارتفاع فى عهد الدولة العباسية هذا فضلًا عما فصلناه عن ماهية الرقابة ونشأتها فى الدولة الاسلامية منذ عهد الرسول ﷺ حيث وضعت مبادئها أحكام الشريعة الاسلامية وكيف تطورت عملية الرقابة المالية مع الدولة المزدهرة الى أن أصبح لها أجهزة ودواوين تباشر الرقابة الفعالة المستمرة على مالية الدولة كما تناولنا هذه الأجهزة والدواوين بالشرح والتفصيل وكيفية مباشرتها لعملها الرقابى ثم عرضنا بشئ من التفصيل نظم الضبط الداخلى التى كانت متبعة فى دواوين الأموال والتى كانت بدورها تكفل رقابة فعالة على السجلات المحاسبية والعمليات الخاصة بالايرادات والنفقات وتضمن سلامة أموال الدولة وحمايتها من العبث والضياع .

ومن دراستنا السابقة يمكن أن نخلص الى النتائج الآتية نبينها فى أربعة مباحث :

المبحث الأول

أهداف الرقابة المالية فى الدولة الاسلامية

نستطيع أن نقول أن الرقابة المالية التى كان يباشرها ديوان المكاتبات والمراجعات وديوان الأزمة ووالى المظالم ووالى الحسبة بالاضافة الى نظم الرقابة والضبط الداخلية المتبعة فى دواوين الأموال كان من أهم أهداف هذه الرقابة :

التحقق من أن ايرادات الدولة تحصل طبقاً لما تقضى به أحكام الشريعة الاسلامية ووفقاً للقرارات والأوامر المعمول بها ، وأنها تورد الى خزينة الدولة (بيت المال) فى المواعيد المحددة بدون زيادة أو عجز .

- كما تهدف الى التحقق من أن الايرادات أنفقت طبقاً لما تقتضى به أحكام الشريعة أى أن كل ايراد أنفق فى مصارفه المعينة المحددة ، وقد أخذ كل ذى حق حقه ، والكشف عن ما يقع من المخالفات والانحرافات والاختلاسات .
- التأكد من أن الايرادات بمختلف أنواعها قد استخدمت أفضل استخدام فلا ضياع ولا اسراف فى ناحية من النواحى ولا تقتير ولا تقصير فى ناحية أخرى .
- كما أنه من أهداف أجهزة الرقابة المالية فى الاسلام مراقبة الحالة الاقتصادية للتدخل لمنع الاحتكار وتحديد الأسعار إذا اقتضت الضرورة ذلك ، ومنع التعامل بالربا .

المبحث الثانى

التنظيم الفنى للرقابة المالية فى الدولة الإسلامية

من المسلم به أنه لكى تتحقق الرقابة الكاملة على الأموال العامة لابد من فرض الرقابة على جميع المراحل التى تمر بها ايرادات ومصروفات الدولة بغية الوصول الى الأهداف السابقة وتتخذ الرقابة المالية فى الاسلام أحد الشكلين الآتيين :

رقابة داخلية :

وهى التى يباشرها ويقوم بها موظفون عموميون خاضعين بطبيعة الحال للسلطة التنفيذية وتتمثل فيما يلى :

١ - تلك الرقابة التى كان يباشرها رؤساء الدواوين فيما تقوم به دواوينهم من أعمال تتعلق بتحصيل الايرادات أو بالانفاق العام ، كما كانت الدفاتر والحسابات التى ترفع من كتاب الدواوين الفرعية الى بيت المال (الخزينة العامة) مياومة وما يتم عمله من حسابات ختامية فى نهاية كل سنة يجب أن يتوازن جانبيها المدين والدائن وما يتم من مطابقات بين هذه الدواوين وديوان بيت المال وما يوجد من دفاتر مقابلة خاصة بكل ناحية تبين ايراداتها وما يتم صرفه منها وأرصدة مخازنها يمثل كل هذا أفضل نظام للرقابة المالية الداخلية التى تقوم بها المصالح ذاتها بدون رقيب من الخارج .

٢ - ما كان يقوم به كاتب ديوان المكاتبات والمراجعات من مراجعة للمصروفات والايرادات من حيث صحة مستنداتها واستيفاء التوقيعات والتأكد من صحتها بكافة طرق الاثبات ، وتصفح سجلات الايرادات المختلفة للتأكد من سلامتها ومطابقتها للقوانين العادلة وعدم وجود نقص أو خلل بها ، وان الايرادات قد وردت طبقاً لهذه السجلات ، ويراجع حسابات العمال المتولين التحصيل والصرف ، فكان لكاتب هذا الديوان اختصاصات رقابية واسعة نحو ما تقدم من استيفاء حقوق بيت المال ومحاسبة العمال تهدف جميعها الى حفظ حقوق الدولة وحقوق الرعية طبقاً لأحكام الشريعة الاسلامية والتعليمات والأوامر الصادرة من ولى الأمر .

٣ - أما ديوان الأزمة ، فكان هو الجهاز المتخصص الذى يقوم بالمراجعة الفنية الدقيقة للحسابات وكان يتبعه جميع المتخصصين بمراجعة الحسابات فى جميع أقاليم الدولة وولاياتها وهو شبيه فى عمله وتخصصه بما يقوم به الجهاز المركزى للمحاسبات والمراقبين الماليين المعينين من قبل وزارة الخزانة ، وكان يتولى رياسته الرئيس الأعلى للدواوين أو وزير الدولة .

رقابة خارجية :

وهى تلك التيلا كانت تباشرها الأجهزة الخارجية التى تتمتع باستقلال ذاتى مثل والى الحسبة وديوان المظالم وكانت هذه الأجهزة تتبع للخليفة أو الوالى بصفته رئيساً للدولة ، وتتمتع باستقلال ذاتى فلا تملك وحدات الادارة سيطر عليها ، وتنفرد هذه الأجهزة بتعيين العاملين فيها وعزلهم . وكانت رقابتها تمتد الى جميع أجهزة الدولة حتى على ولى الأمر ذاته .

هذا فضلًا عن ما كان يقوم به الخليفة من رقابة بصفته المسئول الأول عن النظام بموجب عقد ولايته ، فالخلفاء العادلون جعلوا للمال العام حرمة ومنعوا حالات التسيب فى الانفاق العام كما كانوا حريصين على تحصيل ايرادات الدولة كاملة فى مواعيدها المقررة مراقبين فى ذلك القائمين على هذه الأمور المالية ومحاسبين لهم أشد الحساب .

وقد كان فى بعض الأحيان يباشر هذه السلطات الوزير نيابة عن الخليفة .

ونستطيع القول أن هذه الرقابة كانت تتخذ أحد أسلوبين إما رقابة قبل الصرف ويطلق عليها الرقابة السابقة ، وإما رقابة بعد الصرف ويطلق عليها الرقابة اللاحقة .

الرقابة السابقة :

وهى التى تتم قبل الصرف وتتناول بطبيعتها المصروفات دون الايرادات وهذا النوع من الرقابة لم تعرفه الرقابة المالية فى الدولة الاسلامية الا فى بعض الحالات النادرة وهى التى كان يرجع فيها متولى الصرف الى ولى الأمر لاستشارته فيما التبس عليه من أحكام فيمضى اليه ولى الأمر بما صح عنده ، كما أنه فى بعض الأوقات وحين كان ينتشر الجور من الولاة كما حدث هذا فى العهد الأموى فعندما تولى عمر بن عبد العزيز الخلافة فأمر الولاة أن يراجعوه فى أمور الدولة ولا يمضون شئ بدون علمه ، كما أنه فى بعض العصور كان الوزير يوافق مقدماً كل يوم على أموال الدواوين ويسلم الى كل صاحب ديوان ما يتعلق بديوانه ويوصيه بما يريد وصايته به ــ هكذا كان يفعل الوزير بن الفرات حوالى عام ٣٠٠ هجرية .

وهذه الرقابة المسبقة بأشكالها السابقة لم تكن تؤدى الى بطء الاجراءات أو عرقلة سير العمل ، فحين رأى عمر بن عبد العزيز أن هذه الرقابة المسبقة تعطل البت فى أمور الرعية يؤخر حصولهم على حقوقهم لبعد المسافة بينه وبين بعض الأقاليم كاليمن ــ فأمر واليها أن يمضى الأمور بنفسه ، كما أن هذه الرقابة لم تؤد الى شيوع المسئولية وتشتتها وتسربها فى النهاية بل كان يقوم بها كل ذى اختصاص ويتحمل مسئولية افتائه أو أمره بالصرف . فكانت رقابة جادة مانعة لوقوع الأخطاء .

الرقابة اللاحقة :

وهى التى تتم بعد القيام بالعمليات المالية وهى تتناول الايرادات والمصروفات للتأكد من أن الايرادات يتم تحصيلها وفقاً للقواعد السارية ، وأن كل ما حصل ورد لبيت المال ، ولمراجعة ما أنفق فى دواوين الدولة وللتأكد من صحة هذا الانفاق ومن أن الحقوق وصلت كاملة فى المواعيد المقررة لأربابها دون تأخير أو نقصان ، ومن سلامة مستندات الصرف ومن أنها تطابق النماذج المعدة لها . وكان يقوم بهذه الرقابة فئة متخصصة من الموظفين لديها الالمام الكامل بأنواع الحسابات وبالتعليمات المالية ، وكثيراً ما كانت تتم هذه الأعمال الرقابية فى حالات تظلم ذوى الشأن للمحتسب أو لوالى المظالم وقد كان لديهم من الخبرة والأعوان يساعدهم على القيام بمهام هذه الأعمال .

ونود الاشارة الى أن هذه الرقابة اللاحقة لا تخرج عن كونها رقابة مستندية للتأكد من سلامة تطبيق أحكام الشريعة الاسلامية والقواعد والتعليمات المالية السارية ، فهى رقابة اجرائية لائحية كانت بطبيعتها لا تكشف الأخطاء الا بعد ارتكابها ولا ترد الحقوق الى أصحابها إلا بعد حرمانهم منها — جزئياً أو كلياً — أو تأخرهم عنهم بدون وجه حق ولكنه من ناحية أخرى فان هذه الرقابة كانت تتسم بالشمول إذ أنها تفحص الحسابات فى مجموعها وتتيح هذه النظرة الشاملة للمراقب كشف الأخطاء التى كان يتعذر ظهورها لدى القيام بالمراجعة قبل الصرف .

غير أنه يمكن القول بأن الرقابة اللاحقة كانت السمة الرئيسية للرقابة المالية فى الدولة الاسلامية وكانت بتكاملها مع الرقابة السابقة فى بعض الأحيان ولاشك رقابة فعالة مستمرة تحول دون العبث والتلاعب فى الأموال العامة .

المبحث الثالث

أجهزة الرقابة ومدى تكاملها

لم يعرف نظام الحكم فى الاسلام مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة — التشريعية والتنفيذية والقضائية — على النحو المعروف به حالياً — فلم يكن هناك ما يمنع أن يتولى الخليفة السلطات الثلاث التشريعية بصفته مجتهداً إذا توافرت له شروط ذلك ، والقضائية إذا كان فى بعض الأحوال يتولى القضاء والحكم بين المتخاصمين — سواء كانت الادارة طرف فى ذلك أو لم تكن — هذا فضلًا عن توليه مهام وأعباء السلطة التنفيذية ، فمن الصعب بدون خطأ أن نقسم الرقابة فى ظل هذا الحكم الى رقابة تشريعية ورقابة تنفيذية ورقابة قضائية على الأموال العامة كما هو الأسلوب المتبع فى معظم الكتابات فى الوقت الحالى ، ولكن يمكن القول بأن أجهزة الرقابة الخارجية فى الدولة الاسلامية كانت تتبع جميعها رئيس الدولة وتتمتع باستقلال ذاتى أما الرقابة الداخلية فكانت تتبع لرؤساء دواوين الأموال أو لرؤساء السلطة التنفيذية من وزراء وأمراء .

ونستطيع أن نخلص من دراستنا السابقة بالدور الذى تقوم به أجهزة الرقابة المالية فى الدولة الاسلامية موضحين ما بينها من تناسق وتكامل .

الرقابة الداخلية :

أى رقابة السلطة التنفيذية على أعمالها وكانت تنحصر فى الدولة الاسلامية فيما يلى :

١ – نظام للرقابة والضبط الداخلى فى دواوين الأموال يكفل رقابة مستمرة وفعالة على الأموال العامة .

٢ – رقابة ديوان المكاتبات والمراجعات ، وهى بمثابة رقابة لا تتبع دواوين الأموال بل مستقلة عنها وتتبع كاتب ديوان المكاتبات والمراجعات ومهمتها اكتشاف ما قد يكون هناك من عدم استيفاء للمستندات لم يتم بعد أو من انحرافات .

٣ – رقابة ديوان الأزمة ، وهى بمثابة الرقابة الفنية المتخصصة للحسابات تقوم بالمراجعة على دواوين الأموال فى جميع الأقاليم ولدى القائمين بها من الخبرة والالمام بالحسابات والنظم المالية ما يمكنهم من اكتشاف الأخطاء والانحرافات وأوجه القصور .

٤ – ثم تتوج هذه الرقابة الداخلية برقابة الوزير نفسه ، الذى كان يشرف على مالية الدولة ويشارك فى وضع السياسة المالية للدولة ويراقب تنفيذها ويطلع على الحسابات الختامية ويتابع تحصيل الايرادات وتدبير الأموال اللازمة للانفاق الضرورى للدولة .

أما الرقابة الخارجية :

أن تلك التى كانت تتمتع باستقلال ذاتى عن السلطة التنفيذية وتراقب أعمالها بدون خوف أو تردد وهذه الأجهزة ضرورية لازمة لكى تؤدى الرقابة الآمال المعقودة عليها من المحافظة على المال العام ليس تجاه الأفراد فقط بل تجاه الادارة أيضاً الممثلة فى السلطة التنفيذية . وهذه الرقابة نسميها « بالخارجية » كانت ولاشك ضرورية ولازمة لاحكام الرقابة على الأموال العامة كما هو واضح من اختصاصاتها والأعمال التى تقوم بها ، وأنها كانت لا تكرر عمل الرقابة « الداخلية » السالف الاشارة اليها بل أنها تبدأ من حيث تنتهى الأخرى وتفحص حيث لم تقم الأخرى بالفحص وترد حقوق تغافلت عنها الأخرى أو لم تستطيع أن تردها وهذه الرقابة الخارجية تتمثل فى والى الحسبة ووالى المظالم .

فوالى الحسبة كان يقوم بمراقبة الانفاق على المرافق العامة وصيانتها ودفع نفقات المحتاجين من أموال بيت المال أو ألزام المقتدرين على القيام بها ، ومن سلطاته اجبار مانع الزكاة على اخراجها فهو بذلك يراقب الانفاق العام والايرادات العامة كما أنه يراقب الحالة الاقتصادية فيمنع الاحتكار ويحدد الأسعار ويمنع الغش والتعامل بالربا وكان من سلطاته رد الحقوق ومعاقبة من يستحق العقاب وقتياً ، ولا يخشى فى ذلك سلطان أو قوة وكان إذا أخطأ الخليفة أو الحاكم راجعه فى ذلك .

أما ولاية المظالم : فان واليها يقوم بالكثير من الأعمال الرقابية ـــ على نحو ما سبق ذكره فهو يمنع عمال الدولة الذين يقومون بجباية الأموال من ظلم الرعية فيرد الى المظلوم ما قد يكون قد حصله العامل منه بدون وجه حق سواء فى ذلك إذا كان العامل ورد الزيادة الى بيت المال أو أخذها لنفسه ، كما كان يقوم بالمراجعة لدفاتر المصروفات والايرادات وما أثبته كتاب دواوين الأموال وكان من سلطته مراقبة عمال الدولة ويستبدل بالخائنين والمقصرين بغيرهم كما كان يراجع أموال الأوقاف ويرد ما اغتصبه الحاكم أو الرعية ويمنع جور ولاة الأمور وينظر فى تظلمات المرتزقة من نقص أرزاقهم أو تأخرها عنهم وينفذ فى ذلك التعليمات المالية .

كما أنه لايوجد ازدواج أو تكرار لما يقوم به والى الحسبة من رقابة مالية وما يقوم به والى المظالم من رقابة فان لوالى المظالم اختصاصات ليست لوالى الحسبة على النحو السابق تفصيله أما الاختصاصات المتشابهة لكل منهما فان والى المظالم لا يقوم بها إلا إذا عجز عن ذلك والى الحسبة منعاً من التكرار حيث لم يكن يوجد ما يدعو له ذلك فلم تكن هناك رقابة مزدوجة على أى جهة من الجهات أو على أى بند من بنود المصروفات أو الايرادات .

فنظام الحسبة وديوان المظالم جهازان متكاملان للرقابة المالية التى تتبع رئيس الدولة وتتمتع باستقلال ذاتى عن السلطات التنفيذية فى الدولة ـــ ويمكن تجاوزاً أن نطلق على رقابة ديوان المظالم اسم « رقابة قضائية » وذلك إذا أخذنا فى الاعتبار تشكيل مجلس المظالم بأنه هيئة قضائية أو قضاء ادارى مستقل عن السلطة التنفيذية ـــ يصدر أحكامه ويتولى تنفيذها بما له من قوة .

ومن الملاحظ أن الرقابة المالية فى الدولة الاسلامية بأساليبها ووسائلها السابقة فضلًا عن عدم وجود تكرار أو تعدد بين أجهزتها لم تكن قيداً على حرية رؤساء الدواوين فى الانفاق وفقاً للسياسة الموضوعة أو تحصيل الايرادات طبقاً لأحكام الشريعة الاسلامية بل كانت ساعدهم الأيمن فى القيام بمهام أعمالهم على أكمل وجه ولم تسلبهم شئ من اختصاصاتهم فى هذا الشأن ، كما أنه لم يتبين لنا أنها كانت تتحمل الدولة تكاليف باهظة تكون عبئاً على ميزانيتها تستنفذ الوفورات التى يرجى تحقيقها من القيام بالعمل الرقابى .

المبحث الرابع

سمات نظام الرقابة المالية فى الاسلام ومدى ملاءمته للنظام المالى والاقتصادى والاجتماعى السائد فى ذلك الحين :

ونستخلص من دراستنا السابقة أن الرقابة المالية فى ظل الدولة الاسلامية كان له سمات من أهمها :

١ — أن يتوافر فيمن يقوم بالرقابة شروط معينة تجعل منه حارساً أميناً على المال العام ولا يخشى فى الحق سلطان أو قوة كأن تكون من صفاته العدل والأمانة والقوة والعلم بالحساب .

٢ — استقلال الذين كانوا يقومون بمهمة الرقابة وعدم تبعتهم للقائمين بالأعمال التنفيذية من وزراء ورؤساء دواوين وما إلى ذلك .. بل كان يعينهم الخليفة الذى كان لا يستطيع عزلهم فى بعض الأحيان إذا هو حاد عن الحق فلم يستطع مثلا السلطان عزل عز الدين بن عبد السلام من ولاية الحسبة كما لم يستطع أحداً أن يمنع أبو ذر الغفارى من القيام بأعمال الحسبة ونقد للتصرفات المالية للدولة فى عهده .

٣ — كان يقوم المراقب باختيار أعوانه بنفسه حتى لا يكون لغيره أى تأثير عليهم وهو الذى يعزلهم اذا حامت حولهم الشبهات دون تدخل من أحد .

٤ — وكان من السمات البارزة للرقابة المالية فى الدولة الاسلامية منذ ما يزيد عن ألف عام ليس فقط ما يقوم به من رقابة على الانفاق العام وتحصيل ايرادات الدولة لصالح بيت المال بل كان من أهم سماتها رد الحقوق الى أصحابها ولو كان فى ذلك نقصان لأموال بيت المال ـــ فكانت ترفع الظلم وتمنع وقوعه .

٥ – وكان من سمات الرقابة أن لمتوليها سلطة تنفيذ الأحكام والقرارات وقتياً فله سلطة رد ما يأخذ من الممولين بالزيادة اليهم سواء فى ذلك أن هذه الزيادة وردت إلى بيت المال أو أخذها جباة الأموال لأنفسهم . وكذلك رد ما نقص من أرزاق المسترزقة أو تأخر عنهم . كما كان من سلطته التعزيز عن ما يقع من مخالفات مالية ليس لها حد فى الشريعة الاسلامية .

٦ – اتباع نظام التحريات للكشف عن المخالفات بشرط أن لا يمس ذلك بالحريات الأساسية للمجتمع ولا يكون ذلك من قبيل التجسس .

٧ - كما كان للمراقب أن يجمع المال للانفاق على تحسين المرافق العامة الضرورية إذا لم يكن فى بيت المال ما يفى بذلك .

٨ – ولما كان من سمات هذا النظام أن له سلطات واسعة فى الرقابة المالية وتنفيذ ما يراه من أحكام فى شأن ما يتبين له من مخالفات ، فقد كان يمكن التظلم من أحكام الرقابة أمام ولى الأمر ، فى حين أن المراقب كان ينظر فى تعدى ولاة الأمور على الرعية .

هذه أهم سمات الرقابة المالية فى الدولة الاسلامية التى كانت تقوم بها أجهزة تكمل بعضها البعض وصولًا الى رقابة مالية فعالة .

ونستطيع أن نقرر أن هذه الرقابة المالية بأجهزتها وصورها وأساليبها وما كان لها من سمات مميزة كانت كافية لاحكام الرقابة فى ظل النظام الاقتصادى والمالى الذى كان متبعاً فى الدولة الاسلامية والذى كانت تضيق فيه الملكية العامة ولا تقوم الدولة إلا بالخدمات الأساسية للمجتمع فى ذلك الحين .

ولكنه هنا يثار تساؤل أنه إذا كانت الرقابة المالية كافية لاحكام الرقابة على أموال الدولة فلما كانت هذه المصادرات لأموال التى كان يقوم بها الخلفاء الأمويين والعباسيين لأموال وزرائهم وكبار القائمين بأمور الأموال العامة عند اعتزالهم الخدمة أو عند تفشى غناؤهم وكثرة جورهم وللاجابة عن ذلك نكتفى بذكر ما أورده فضيلة الشيخ محمد أبو زهرة[1] نقلًا بتصرف عن المقريزى « أصل الداء والفساد ولاية الخطط السلطانية والمناصب الدينية

---

(١) فضيلة الشيخ محمد أبو زهرة ــ المظالم ــ البحث السابق .

بالرشوة وغيرها ، كالوزارة والقضاء ، ونيابة الأقاليم وولاية الحسبة ، وسائر الأعمال بحيث لا يمكن التوصل الى شئ منها إلا بالمال الجزيل ، فيحظى بذلك كل جاهل وكل مفسد وظالم وباغ ، ويصل إلى ما لم يكن يؤمله من الأعمال الجليلة والولايات العظيمة لتوصله بأحد حواشي السلطان » .

فالأمر إذا لم يكن قصور فى النظم الرقابية بل كان أمر الرجال القائمين بالرقابة فانه لايمكن أن يستقيم الأمر بأن يتولى الحسبة من لا يحافظ على أحكام الشرع ، وبأن ولاية المظالم لا يصح أن يتولاها ظالم وبأن يتولى جباية الأموال مرتشى لا يرعى الحقوق وبأن يتولى الانفاق مصرف لا يراعى حقوق الله والعباد .

الفصـــل الثـــانى

دراسة مقارنة بين نظم الرقابة المالية في النظم الاقتصادية المختلفة

سنتناول فى هذا المبحث صور الرقابة المالية والأجهزة التى تقوم بها فى النظم الاقتصادية المختلفة وذلك على النحو الآتى :

المبحث الأول : فى النظام الرأسمالى :

نتناول نظام الرقابة المالية فى كل من أمريكا وانجلترا كمثال للدول الأنجلوسكسونية ، وفرنسا كمثال للدول اللاتينية التى تأخذ بنظام الرقابة القضائية .

المبحث الثانى : فى النظام الاشتراكى :

نتناول نظام الرقابة المعمول به فى الاتحاد السوفيتى كمثال بالنسبة للدول التى تتبع نفس الفلسفة .

المبحث الثالث : فى الدول المتخلفة :

نتناول النظام المطبق فى الهند كمثال للدول المتخلفة الآخذة فى النمو .

المبحث الرابع : نظام الرقابة المالية فى جمهورية مصر العربية :

وسنأخذ فى الاعتبار فى هذه الدراسة المقارنة ثلاثة عوامل رئيسية تؤثر فى عملية الرقابة المالية ألا وهى : فلسفة النظام الذى تعتنقه الدولة ودرجة نموها وتنظيمها الاقتصادى ، ذلك لأن المال العام هو الأساس الذى تقوم عليه الرقابة المالية يختلف من دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف ما تسيطر عليه الدول وتمتلكه من هذا المال العام والذى يتأثر ولا شك بالعوامل الثلاثة السابقة وذلك حتى يمكننا أن نوضح كنه الرقابة المالية فى الدولة الإسلامية فى ظل فلسفتها ودرجة نموها ونظامها الاقتصادى ومدى كفايتها لاحكام الرقابة على المال العام .

المبحث الأول : الرقابة فى النظام الرأسمالى

نتناول موضوع الرقابة فى النظام الرأسمالى فى بندين رئيسيين هما :

١ – فلسفة النظام وتطوره ومفهوم الرقابة فيه .

٢ – الأجهزة الرقابية .

١ – فلسفة النظام الرأسمالى وتطوره ومفهوم الرقابة فيه

كانت وظيفة الدولة فى مرحله الاقتصاد الحر قاصرة على أمور تتحصل فى المحافظة على الأمن الخارجى والداخلى وإقامة العدل ، وتزويد الاقتصاد القومى بالخدمات الأساسية كإنشاء الطرق وحفر الترع وتأمين المواصلات ، أما اشباع حاجات الأفراد فكان أمرها متروكاً لهم يزاولونها فى حرية تامة بدون تدخل من الدولة لمنع بعضها أو رفع سعرها أو الحد من بعضها .

أصبحت الدولة بذلك على هامش الاقتصاد القومى أى على الحياد فهى تساهم بالقدر اللازم لرسم الإطار الذى يعمل فيه الأفراد دون أن تتدخل لتؤثر فيه[1] فنفقات الدولة وإيراداتها فى إطار محدود ضيق وذلك لقلة حجم الإنفاق العام وتمويله من مصادر ثابتة تنحصر فى الضرائب العقارية والدومين العام .

ولكن بدأت تظهر الاحتكارات[2] وتعددت التقلبات الاقتصادية وتفاوتت فى قوتها مما أدى إلى البطالة والكساد ، كما أدت الحرية الاقتصادية إلى سوء توزيع الثروات والدخول واتساع الفوارق بين الطبقات فتدخلت الدولة بمهمة التوجيه والإشراف والرقابة على المشروعات ذات النفع العام واعترى المذهب الرأسمالى وتطبيقاته تعديلات عديدة أدت إلى

(١) دكتور عبد الكريم بركات – المالية العامة – (النفقات العامة – القروض العامة) مؤسسة شباب الجامعة سنة ١٩٦٦ ص ٥ وما بعدها .

(٢) دكتور إسماعيل محمد هاشم – مذكرات فى التطور الاقتصادى – دار الجامعات المصرية ١٩٧٣ ص ١٢٣ وما بعدها .

نمو حجم القطاع العام بدرجة كبيرة لم يكن فى مخيلة من بشروا به وذلك لأسباب عديدة منها[٣] :

أ - أسباب تاريخيـــة :

كقيام العديد من الدول الرأسمالية فى مراحل تنميتها الأولى بنشاط هام يساهم فى تنميتها ودعم تقدمها ، فانجلترا تدخلت بطريقة مباشرة كفلت حصولها على الموارد والمواد الأولية وضمنت النقل والأسواق لتصريف منتجاتها ، كما حمت الحكومة الألمانية الصناعات الناشئة وساهمت فى القيام بالمشروعات الأساسية اللازمة للتنمية كالسكك الحديدية وغيرها من مستلزمات الإنتاج الضرورية كما تملكت الدولة فى فرنسا الصناعات الهامة والمناجم .

كذلك فالعديد من الدول المختلفة دفعتها الحروب إلى السيطرة على جانب متزايد من الاقتصاد القومى للإعداد لها أو للانتصار فيها أو لإعادة بناء ما خربته هذا بالإضافة إلى تأميم ممتلكات الأعداء ومن تعاون معهم .

كما قد يتولد أحياناً القطاع العام من تأميم المنشآت التى تقدم خدمات تمس الصالح العام وتحصل على معونة مستمرة من الحكومة .

ب - أسباب نظريـــة :

أدى تطور الفكر الإقتصادى بوضع حدود لمذهب الاقتصاد الحر الذى نتج عنه انتشار الاحتكارات وإغفال إشباع حاجات المجتمع الضرورية وسوء توزيع الدخول والتوظف غير الكامل للموارد الاقتصادية وذلك بتدخل الدولة لتوجه وتعدل وتقوم بالإنفاق الاستثمارى كى تضمن نمو الدخل واستقراره وحسن توزيعه عن طريق سيطرتها على جزء من الاقتصاد القومى .

وقد ترتب على هذا التدخل الحكومى فى النشاط الاقتصادى خلق قطاع عام تمكنت الدولة عن طريقه من توجيه ورقابة الاستثمار ودفع عجلة التنمية عموماً .

(٣) دكتور عبد الكريم صادق بركات - دراسة فى محددات فائض القطاع العام - مجلة كلية التجارة - يناير سنة ١٩٧١ - العدد الأول ص ١٢٦ وما بعدها .
- دكتور جميل توفيق ودكتور صبحى قريصة - المرجع السابق ص ١٥٧ .

جـ - أسباب اقتصـــادية :

تهدف الدولة من وراء قيامها بالمشروعات العامة أو تأميم المشروعات القائمة حسن استخدام الموارد وزيادة الإنتاج وتقليل الضياع وتوجيهه ومن أمثلة ذلك :

- تأميم بعض الصناعات الاستراتيجية كالبنوك وصناعة الحديد والصلب حيث تعتمد عليها العديد من الأنشطة ويتوقف على سياستها رفاهية المجتمع واستقراره .
- محاربة التكتلات والاحتكارات التى تبغى تحقيق أكبر ربح وينجم عن ذلك سوء استخدام الموارد وزيادة استغلال العامل والمستهلك .
- يسمح التأميم بتوفير نفقات الدعاية التى تنفق نتيجة المنافسة الاحتكارية والتى لا تساهم فى تحسين نوع الإنتاج .

د - أسباب ماليــــة :

قد تهدف الدول من وراء قيامها بنشاط معين تحقيق عائد كبير يزيد من مواردها المالية لتغطية نفقاتها المتزايدة ، أى تتملك الدول بعض المشروعات الضخمة ذات العائد الكبير لتستخدمه فى تمويل ميزانياتها العامة ومن أمثلة ذلك احتكار الدخان والكبريت فى فرنسا .

وعلى العموم فقد بدأ يظهر القطاع العام ولكنه اقتصر على المشروعات التى يعجز القطاع الخاص عن القيام بها إما لضخامتها أو لعدم تحقيقها لمعدل ربح سريع . ولكنه مع ذلك فإن حجم القطاع العام وفقاً لفلسفة النظام الرأسمالى لابد أن يكون ضئيلًا[٤] فالنظام الرأسمالى محكوم بمبدأ الملكية الرأسمالية لوسائل الإنتاج يدور فيها وجوداً وعدماً بحيث يظل القطاع العام فيه مهما اتسع نطاقه استثناء يرد على قاعدة عريضة من الملكية الرأسمالية والتدخل الحكومى يكون فى أضيق الحدود بالقدر الذى يخدم دعائم هذا النظام على النحو الذى يتلاءم مع خصائصه ففيه تمارس الدولة رقابتها المباشرة على نشاط وحدات الإدارة الحكومية ، ونشاط المشروعات ذات الملكية العامة والمختلطة ، أما بالنسبة للمشروعات الخاصة فيقوم بمراقبتها أصحاب المشروعات نفسهم كما أن هذه المشروعات تخضع بحكم خصائص

(٤) دكتور عبد الكريم صادق بركات - دراسة فى محددات فائض القطاع العام - المرجع السابق .
- دكتور عبد الكريم بركات - المالية العامة - المرجع السابق ص ١٣٨ وما بعدها .

النظام الرأسمالى إلى رقابة السوق ولا تباشر الدولة عليها أى رقابة مالية مباشرة ولا يتعدى دورها إصدار القوانين التى تنظم هذه المشروعات وتضمن حقوق الدولة طرفها (الضرائب والرسوم المختلفة) كما قد تقوم الدولة فى بعض الحالات[٥] بالرقابة على أسعار بعض السلع من إنتاج هذه المشروعات كما قد تقوم بمراقبة جودتها وتلزمها بأوضاع معينة .

٢ الجهـات والأجهــزة الرقابيــة

نبين فيما يلى الأجهزة والمؤسسات التى تقوم بالعمليات الرقابية فى النظام الرأسمالى على نشاط وحدات الجهاز الإدارى للدولة وما تملكه وتسيطر عليه من مشروعات ذات نفع عام[٦] .

(٥) دكتور عبد الكريم بركات التضخم فى الدول ذات الاقتصاد المخطط مجلة كلية التجارة جامعة الاسكندرية المجلد الرابع العدد الأول - يناير سنة ١٩٦٥ ص ٦٩ .

(٦) دكتور أحمد إبراهيم المرجع السابق .
- دكتور دلاور على - دكتور جمال الدين سعيد - دكتور منيسى أسعد عبد الملك
دكتور عبد المنعم فوزى المالية العامة فى المجتمع الاشتراكى الديمقراطى التعاونى منشأة المعارف الطبعة الأولى سنة ٦١ ص ٥٦٧ .
دكتور سعيد يحيى المرجع السابق ص ١١٩ .
دكتور السيد خليل هيكل المرجع السابق ص ١٩٤ .
دكتور عبد السلام بدوى المرجع السابق ص ٢٥٣ .
دكتور عبد الكريم بركات دكتور حامد درار مبادىء الاقتصاد العام - المرجع السابق - ص ٤٢١ .
فرج حمران الرقابة المالية فى بريطانيا كما تقوم بها مصلحة المحاسبة والمراجعة - المطبعة التجارية الحديثة الطبعة الأولى سنة ١٩٥١ .
دكتور محمود رياض عطية موجز فى المالية العامة - دار المعارف بمصر - الطبعة الثالثة - ص ٥٨٢ .

أ – رقابة السلطة التشـريعية :

يسود مبدأ الفصل بين السلطات فى النظام الرأسمالى ويكون للشعب ممثلًا فى السلطة التشريعية السيادة على أعمال السلطة التنفيذية(٧) والتحقق من أنها تنفذ السياسة المرسومة لها وتراقب نشاط منظماتها وطرق إنفاقها للأموال العامة واستخدامها للموارد الاقتصادية . وتباشر السلطات التشريعية رقابتها على الأموال العامة بما تقوم به من مناقشة واعتماد الميزانية العامة للدولة ، مناقشة تفصيلية وتهتم بذلك اهتماماً كبيراً لما تنطوى عليه من سياسات مالية وآثار اقتصادية وإن كان اعتماد المجالس النيابية للميزانية العامة للدولة بهذه الأهمية فإن تنفيذها تنفيذاً دقيقاً لا يقل عنه أهمية ، ولكى تتابع المجالس النيابية تنفيذ الميزانية وما تصدره من التشريعات المالية فإنها تكون من بين أعضائها لجان متخصصة لمراقبة الإنفاق العام كذلك تنشأ أجهزة خارجية تابعة لها . ونبين فيما يلى صور هذه اللجان والأجهزة موضحين مدى تكاملها والثغرات التى تعترض طريقها مقسمين ذلك إلى قسمين رئيسيين :

الأول : يتناول اللجان البرلمانية

والثانى : يتناول الأجهزة الرقابية التابعة لها .

القسم الأول : اللجان البرلمانيـــة :

تكون المجالس التشريعية من بين أعضائها لجان داخلية تختص بدراسة اعتمادات الموازنة العامة قبل عرضها على هذه المجالس ولدراسة التقارير السنوية والحساب الختامى لمتابعة الإنفاق العام وتقييم نتائجه وسنوضح صور هذه اللجان فى بعض الدول الرأسمالية المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا وفرنسا وذلك بعد أن عرضنا سابقاً فلسفة النظام الرأسمالى ومفهوم الرقابة فيه .

ففى الولايات المتحدة يقوم الكونجرس(٨) بتكوين لجان داخلية دائمة من بين أعضائه تباشر مهام المجلس واختصاصاته فى الرقابة المالية وتشمل تلك اللجان :

(7) Burkhead, op. cit, p. 306.

(8) Burkhead, op. cit., p. 316.

- لجنة الاعتمادات .Committee on Appropriation وتختص بدراسة البرامج التى تشملها الميزانية .
- ولجنة العمليات الحكومية .Comm. of Govrnment Operations.

وتختص بمراجعة التقارير التى يقدمها المحاسب العام ولها حق الاستفسار عن أية مخالفات وردت بتقريره .

أما فى انجلترا فيكون البرلمان العديد من اللجان التى تتولى الاستقصاء والإشراف على الإنفاق العام فمنها :

- لجنة الحسابات العامة[٩]

Public Accounts Committee.

وهى أداة المجلس فى الإشراف على النفقات العامة ويكون رئيسها فى العادة من كبار رجال المعارضة كما تضم وزير الخزانة ولهذه اللجنة حق استدعاء كبار الموظفين المختصين بالشئون المالية فى المصالح الحكومية والمؤسسات العامة ومناقشاتهم فيما ورد فى تقرير المحاسب والمراجع العام . فمهمة هذه اللجنة التأكد من أن الأموال العامة أنفقت على النحو الذى رسمه البرلمان وطبقاً للأسس المحاسبية وان الإجراءات التى تمت قانونية وسليمة ، معتمدة فى ذلك على الملاحظات التى ترد فى تقرير المحاسب والمراجع العام وتتخذ هذه اللجنة من الإجراءات ما يساعد على تصحيح الأوضاع كما تقترح وسائل العلاج المناسبة ، كما تكون لجنة التقديرات[١٠] .Estimates Committee وتختص ببحث اعتمادات الميزانية وكذلك مخصصات المؤسسات العامة التى تعتمد فى تمويلها على الإيرادات العامة ولهذه اللجنة حق الموافقة على أى تعديل فى بنود الميزانية التقديرية كما يكون البرلمان اللجنة المختارة .Select Committee والتى تختص بفحص كفاءة الصناعات المؤممة وتقييم نتائج أعمالها ومعرفة حقيقة الأمور منها .

(9) Sandford, op. cit., P 38

(10) Sandford, op. cit. P. 41.

فى فرنسا كما هو الحال فى انجلترا[11] وأمريكا يشكل البرلمان لجان داخلية لمتابعة ومراقبة تنفيذ الميزانية فنجد فى فرنسا لجنة الشئون المالية التى لها حق طلب البيانات والمستندات اللازمة لمتابعة تنفيذ الميزانية .

ويمكن القول أن رقابة هذه اللجان البرلمانية تكون مثمرة إذا توافر لأعضائها الخبرات اللازمة حتى يتمكنوا من القيام بأعمال الرقابة المالية الموكولة إليهم . ولكى تكون أعمال هذه اللجان إيجابية واقتراحاتها ذات فاعلية فلابد من إتخاذ الإجراءات التشريعية أو القرارات التنفيذية بما أوصت به من ملاحظات وإرشادات .

القسم الثانى : أجهزة الرقابة المالية التابعة للمجالس الشعبية :

يأخذ على اللجان البرلمانية عدم تخصص أعضائها وقلة خبرتهم وعدم استمرار عضويتهم فى المجالس النيابية مما يؤدى إلى أن يكون دورهم فى الرقابة المالية محدود الأثر والنتائج ، هذا فضلًا عما تتطلبه أعمال الرقابة المالية من تفرغ وتخصص لذلك تنشىء المجالس النيابية أجهزة خارجية تابعة لها تتسم بالتخصص والاستقرار ومستقلة عن السلطة التنفيذية ، لتقوم هذه الأجهزة بالرقابة المالية لصالح السلطة التشريعية وهذه الأجهزة تتخذ أحد شكلين :

الشكل الأول : يشبه الإدارات الحكومية غير أنه يتميز بالحصانة والاستقلال عنها ويتبع عادة أسلوب الرقابة بعد الصرف ، وهذا النوع هو السائد فى الدول الأنجلوسكسونية مثل الولايات المتحدة وانجلترا .

- ففى الولايات المتحدة يقوم الكونجرس بمباشرة رقابته المالية عن طريق المكتب العام للمحاسبات[12] .

(١١) دكتور عبد السلام بدوى – المرجع السابق – ص ٢٦٤ .

(12) Burkhead, op. cit. P. 370.

General Accounting office (G A O)

وهو هيئة عامة مستقلة عن الجهاز التنفيذى يرأسها المحاسب العام للولايات المتحدة .

Comptroller General of the U.S.A.

وهو يعتبر أحد أجهزة المركزية للسلطة التشريعية ومهمة هذا الجهاز اعتماد أوامر الصرف التى يصدرها وزير المالية بحيث لا تصبح سارية المفعول إلا بعد توقيعه وهو يقوم أيضاً بمراجعة حسابات الحكومة والمؤسسات العامة للتأكد من صحتها ومطابقتها للواقع وأنها وفق القواعد المحاسبية السليمة وفى الأغراض المحددة لها .

كما أن به قسم خاص بالاستثمارات الحكومية والمؤسسات العامة مهمتة مراجعة حساباتها للتأكد من أنها تمت وفقاً للقواعد المحاسبية السليمة وفى الأغراض المحددة لها ، ويوجد فى كل مشروع عام مراجع من المكتب العام للمحاسبة (G A O) مهمته التأكد من حسن استخدام الأموال العامة وسلامة العمليات والحسابات المالية(١٣) ويقدم المحاسب العام تقريراً إلى الكونجرس يشمل المخالفات المالية التى تكشفت لدى الفحص والمراجعة ويحدد المتسبب فيها ، وله حق عدم اعتماد أى مبلغ فيصبح هذا المبلغ ديناً يلتزم بسداده الآمر بالصرف وليس لغير الكونجرس أو المحاكم حق إلغاء هذا الدين كما يتضمن تقريره ما يراه من اقتراحات للقضاء على نواحى الإسراف والضياع فى استخدام الموارد واحكام الرقابة عليها ، وهو بذلك يباشر نوعين من الرقابة : رقابة سابقة باعتماد أوامر الصرف التى يصدرها وزير المالية ، ورقابة لاحقة وشاملة على الأموال العامة .

(١٣) دكتور عبد السلام بدوى - المرجع السابق - ص ٢٦٩ .

وفى انجلترا يقوم بالرقابة المالية مصلحة المحاسبة والمراجعة
Exchequer & Audit Department
وهى جهاز متخصص يتبع للسلطة التشريعية ويرأسه موظف كبير يسمى المحاسب والمراجع العام
Comptroller & Auditor General.
ويمكن تلخيص الواجبات التى يقوم بها المحاسب العام فى النقاط التالية :

١ - التأكد من أن الإنفاق العام تم طبقاً لموافقة البرلمان وفى الأغراض المخصصة له وبالطرق القانونية السليمة والتثبت من أن إيرادات الدولة تورد بانتظام للخزانة العامة .
٢ - يقوم المحاسب والمراجع العام بإمساك حسابات لجميع مصالح الدولة حتى يمكنه أن يتتبع بدقة مصروفاتها ومخصصاتها .
٣ - يقدم للبرلمان الحساب الختامى للدولة فى كل عام مصحوباً بشهادته وتقريره الذى يسجل فيه المخالفات ويشترك مع اللجان المختصة بالشئون المالية فى البرلمان فى بحث المسائل المالية الهامة فى مناقشة المسئولين عن الصرف .

هذا فيما يتعلق بالرقابة بعد الصرف ولكنه أيضاً يباشر رقابة قبل الصرف بموافقته على أوامر صرف الأموال من بنك الدولة فإن هذا البنك لا يقوم بصرف ما يطلب منه من أموال إلا بعد موافقته كما أنه يقوم بمراجعة المعاشات قبل الصرف فلا تحدد قيمتها ولا تصرف إلا بعد أن تقرها مصلحة المحاسبة والمراجعة .

ومما سبق نجد تشابه نظم الرقابة المالية التى تفرضها المجالس التشريعية فى كل من أمريكا وانجلترا ففى كل منها تكون لجان دائمة متخصصة لمتابعة ومراقبة تنفيذ ميزانية الدولة وفى كل منهما يوجد جهاز مستقل متخصص فى الرقابة المالية يتبع السلطة التشريعية .

الشكل الثانى : يأخذ شكل المحاكم القضائية وتتمتع بالاستقلال الكامل ويكون لأحكامها قوة تنفيذية شأنها فى ذلك شأن المحاكم العادية ، وهذا النوع هو السائد فى الدول اللاتينية ويقوم عادة بالرقابة السابقة كما فى إيطاليا(١٤) وإن اهتمت بعض هذه الهيئات القضائية المحاسبية أيضاً بالرقابة المالية اللاحقة كما فى بلجيكا(١٥) وفى فرنسا يقوم بمهمة الرقابة المالية هيئة قضائية تسمى محكمة المحاسبة .Cour des Comptes وهى تتمتع بالاستقلال الكامل عن السلطة التنفيذية وبالمزايا المكفولة للسلطة القضائية ويرتكز النظام الفرنسى على المراجعة بعد الصرف فالمحكمة تقوم بفحص حسابات الإيرادات والنفقات وتقر أو لا تقر صحتها .

ب - رقابة السلطة التنفيذية :

أوضحنا أنه سواء فى مجموعة الدول الأنجلوسكسونية أو اللاتينية فإن السلطة التشريعية تباشر رقابة سابقة على الصرف بمناقشة اعتمادات الموازنة العامة للدولة ، كما تقوم لجانها وأجهزتها المتخصصة بالرقابة اللاحقة وإن كانت هذه السلطات الرقابية تهتم بالكيفية التى تم بها تحصيل الإيرادات وأوجه إنفاقها إلا أنها تعتبر رقابة تاريخية قد يستفاد من نتائجها فى الفترة المقبلة ، وتحديد المسئولية عما قد يكون من إهمال أو ضياع فى الأموال العامة إلا أن هذه الرقابة التشريعية لا تمتد إلى رقابة دائمة أثناء تنفيذ الموازنة العامة - ولا يمكن أن تمتد إلى ذلك وإلا كانت قيداً على حرية وتصرفات السلطة القائمة بالتنفيذ مما يعرقل سير المشروعات ولذا كان من الضرورى وجود رقابة مستمرة أثناء العمليات المالية . وهذا ما تقوم به السلطة التنفيذية على نحو أكثر دقة وتفصيلًا .

والسلطة التنفيذية مسئولة أمام المجالس التشريعية عن تنفيذ السياسة المالية للدولة كما وافقت عليها السلطة التشريعية وتكون رقابة السلطة التنفيذية على المستوى القومى . تزداد أهميتها كلما ازداد حجم القطاع العام لما لذلك من آثار على الاقتصاد القومى .

(١٤) دكتور عبد السلام بدوى - المرجع السابق ص ٢٧٤ .
(١٥) نجيب بطرس - المرجع السابق .

وقد تتشابه أو تتباين أجهزة السلطة التنفيذية التى تقوم بدور الرقابة المالية فى الدول الرأسمالية وتتدرج من مجلس الوزراء والوزراء المختصين ووزراء الخزانة والمالية والاقتصاد ثم رؤساء المصالح والمؤسسات العامة والوحدات فإدارات المتابعة والمراجعة والتفتيش والحسابات كل هؤلاء يقومون بمراقبة تنفيذ الميزانية مراقبة يومية على مستوى معين فيقومون بمراقبة دقيقة وتفصيلية ، رقابة مستندية ورقابة على الأداء .

المبحث الثانى
الرقابة فى النظام الاشتراكى

نتناول موضوع الرقابة فى النظام الاشتراكى كما تناولناه فى النظام الرأسمالى فى بندين رئيسيين هما :

(١) فلسفة النظام وتطوره ومفهوم الرقابة فيه .

(٢) الأجهزة الرقابية .

(١) فلسفة النظام وتطوره ومفهوم الرقابة فيه

لم تعد وظيفة الدولة فى النظم الاشتراكية قاصرة على التوجيه والإشراف والرقابة على المشروعات ذات النفع العام بالإضافة إلى وظائفها التقليدية بل تدخلت الدول فى ميادين عديدة . فالاشتراكية وإن تعددت أنظمتها ومفاهيمها تتفق جميعاً فى نقطة معينة[١٦] هى الحد من الملكية الخاصة التى تعتبرها منبعاً لعدم المساواة وللظلم الاجتماعى والالتجاء إلى ملكية جماعية لوسائل الإنتاج[١٧]، وإدارتها ديمقراطياً ، وتوجيهها للإنتاج لإشباع حاجات المجتمع وتحقيق المساواة وعدالة توزيع الدخل .

(١٦) دكتور عبد الكريم صادق بركات – المالية العامة – النفقات العامة والقروض العامة – المرجع السابق – ص ١٤٣ ، ١٤٤ .

(١٧) دكتور إسماعيل صبرى عبد الله – تنظيم القطاع العام – الأسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية – دار المعارف بمصر – ١٩٦٩ – ص ٢٦ .

فإن العامل الأساسى الذى يميز بين أشكال النظم الاقتصادية المختلفة هو الوزن النسبى والدور الذى يقوم به كل من الاقتصاد العام والاقتصاد الخاص فى إدارة الاقتصاد القومى ، أى درجة تملك الدولة وسيطرتها على موارد المجتمع ودور الملكية الخاصة فيه ، فيحدد الاقتصاديون الماليون مفهوم الحجم النسبى للقطاع العام على أساس نسبة ما تنتجه مشروعات تملكها وتديرها الدولة إلى الناتج القومى . وبذلك فإن الحجم النسبى للقطاع العام يتحدد على أساس الأهمية النسبية للمشروعات الإنتاجية المملوكة للدولة والتى تقوم بإدارتها . وبالإضافة إلى هذا الأساس العام الفاصل فى تحديد شكل النظام توجد عوامل ثانوية أخرى تساعد على تحديد شكل النظام الاقتصادى وهى سيادة المستهلك وحرية اختيار الوظائف ونظام تحديد الأجور ، ومعدل التراكم الرأسمالى . ويمكن القول أن الدولة الاشتراكية هى التى تكون فيها هذه العوامل ذات صبغة عامة[١٨]

فنجد فى الاتحاد السوفيتى اقتصاد اشتراكى تكون فيه وسائل الإنتاج ملكاً للدولة ويتكون من قطاعين[١٩] :

القطاع الحكومى والقطاع التعاونى ، أى أن الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج تتخذ أحد شكلين :

الشكل الأول : ملكية الدولة ، وتكون الأموال مملوكة لجميع قوى الشعب من فلاحين وعمال .

الشكل الثانى : ملكية الجمعيات التعاونية والكلخوذ حيث يكون صغار ومتوسطى الفلاحين وأصحاب الحرف جمعيات تعاونية للإنتاج الزراعى (الكلخوذ) أو جمعيات تعاونية حرفية ونسقت ملكيتهم على أساس تعاونى

« وبرغم اختلاف شكل الملكية نجد أنهما متقاربين أى من نوع واحد فيتفقان فى أن وسائل الإنتاج مملوكة ملكية جماعية ويؤدى العمل جماعياً باستبعاد استغلال فرد لحساب فرد آخر طبقاً للخطة التى تضعها الدولة ...[٢٠] » .

ومن الممكن تصور أن الشكل العام للنظام الاقتصادى الذى ينبثق عن فلسفه النظام الاشتراكى (الماركسيه) يقوم على الدعائم الآتيه[٢١] :-

(١٨) دكتور على عباس عياد - النظم الضريبية المقارنة - المرجع السابق ص ٢٠ حتى ص ٢٣ .
(١٩) دكتور عبد الكريم بركات ، دكتور حامد دراز - النظم الضريبية - المرجع السابق - ص ٧٨ .
(٢٠) دكتور عبد الكريم بركات ، دكتور حامد دراز - النظم الضريبية - المرجع السابق - ص ٧٩ .
(٢١) دكتور جميل توفيق ، دكتور صبحى قريصة - المرجع السابق ص ١٦٠ ، ١٦٥ .

أ – الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج .

ب – إدارة الدولة للجهاز الاقتصادى بغرض حل المشكلة الاقتصادية للمجتمع .

جـ – تخطيط الإنتاج والاستثمار تخطيطاً شاملاً ومركزياً(٢٢) وتوزيعها على مختلف القطاعات والوحدات الإنتاجية .

ففى هذا النظام تتسع وظيفة الدولة وتشمل جميع الأنشطة الإنتاجية فى الاقتصاد القومى وذلك بالإضافة إلى الخدمات الأخرى الأساسية والتى تقوم بها الدولة فى ظل النظام الرأسمالى ولابد فى هذا النظام الاشتراكى أن يبلغ القطاع العام أكبر مدى ممكن له فيشمل جميع وسائل الإنتاج ويلعب الدور القائد فى الاقتصاد الاشتراكى ويكون القوة الدافعة فيه(٢٣) مستهدفاً زيادة الإنتاج وإشباع الحاجات ورفع مستوى المعيشة لأفراد الشعب . ولكنه يمكن التمييز فى مجموعة الدول التى تعتنق الاشتراكية مذهباً لها والتى تشترك معاً فى العديد من الخصائص بين أنماط معينة لا يمنع الأمور من ظهور اختلافات محدودة داخل هذه الأنماط ، فيجب أن نوضح اختلاف أشكال الملكية الجماعية وحجمها من نظام اقتصادى إلى النظام الآخر حسب الفلسفة التى تعتنقها الدولة فلكل نظام اقتصادى(٢٤) فلسفة اقتصادية خاصة به ومتى تحددت المعالم الأساسية للنظام الاقتصادى طبقاً لفلسفة تتحدد بالتبعية حجم القطاع العام ومركزه والدور الذى يلعبه فى الاقتصاد القومى .

ومن الواضح فى النظم الاشتراكية حيث اتسع نطاق الملكية العامة يتطلب الأمر(٢٥) فرض رقابة دقيقة على الانتاج والتوزيع وعلى استخدام الموارد المالية والنقدية ويكون ذلك على جميع فروع الاقتصاد وفى جميع المشروعات والتنظيمات المختلفة . أما فى الدول الرأسمالية حيث يضيق نطاق الملكية العامة ، فإن الرقابة بالتالى تتخذ صور أخف لأن أساس عملية الرقابة هو ملكية الشعب للأموال العامة وتقوم الدولة الممثلة لهذا الشعب بعملية الرقابة نيابة عنه ، وفى الدول الرأسمالية يقوم الشعب بنفسه بامتلاك الكثير من موارد الدولة الاقتصادية ويراقب بنفسه ولا يحتاج إلى رقابة الدولة .

(٢٢) دكتور صلاح الدين نامق – النظم الاقتصادية المعاصرة – دار المعارف بمصر – ١٩٦٦ – ص ٢٢٢ . Durbin E.F.M., Problemes of Economic Planning, Routledge and Regan Poul, London, P. 41.

(٢٣) دكتور عبد الكريم صادق بركات – دراسة فى محددات فائض القطاع العام – المرجع السابق – ص ١٣٢ .

(٢٤) دكتور جميل توفيق – دكتور صبحى قريصة – المرجع السابق – ص ١٦٧ .

(٢٥) Allakhverdyan D. A. & Other, Soviet Einancial System, Moscow, 1966, P. 345.

(٢) أجهزة الرقابة المالية فى الاتحاد السوفيتى[٢٦]

تنقسم هذه الأجهزة الرقابية ومؤسساتها إلى الرقابة التى تباشرها السلطة التنفيذية ورقابة اللجان النقابية ورقابة الحزب .

أولاً : رقابة السلطة التنفيذية :

وهى تشمل الأجهزة الرقابية الآتية :

١ - **رقابة الجهاز المركزى للتخطيط** : لا يقف دور الجهاز المركزى للتخطيط على وضع خطة موحدة شاملة للاقتصاد القومى بل يمتد إلى متابعة تنفيذ الخطة بواسطة أقسامه المختصة بالرقابة والممتدة سواء فى الجمهوريات والأقاليم والمدن والقرى فى الوحدة الإنتاجية الصغرى كالمصنع أو المزرعة أو الوزارة المختصة ، والرقابة هنا ليست رقابة أداء فحسب كما يبدو لأول وهلة ولكنها كذلك وسيلة للوقوف على أحسن السبل لتحسين الخطة وتسهيل التنفيذ .

٢ - **رقابة الجهاز المصرفى** : يعتبر الجهاز المصرفى فى روسيا من أهم أجهزة الرقابة على تنفيذ الخطة . فيتحتم على كل وحدة أن تفتح حساب لها لدى فروع بنك الدولة Gosbank على أن تتم جميع العمليات عن طريق هذا الحساب ولا تحصل الوحدات على أى ائتمان خارج بنك الدولة ولا يسمح للوحدات والمنشآت بالتعامل فيما بينها إلا عن طريقه ، وذلك من شأنه أن يهيىء للبنك « مراقبة تنفيذ الخطة المالية لتحقيق التوازن بين التدفقات السلعية والتدفقات النقدية وذلك بتحقيق التوافق بين حجم الإنتاج وحجم الائتمان ، وبالرقابة على التدفقات النقدية بحيث لا تكون أسرع فى تداولها

(٢٦) - دكتور عبد السلام بدوى - المرجع السابق - ص ٣٢١ .
- دكتور سعيد يحيى - المرجع السابق - ص ١٤٩ .
- دكتور السيد خليل هيكل - المرجع السابق - ص ٢٢٨ .
- Allakhverdyan, op. cit., P. 349.

عن تداول السلع ، وبالرقابة على استخدامات هذه التدفقات لكى تعكس ما حددته الخطة »[٢٧] .

فالجهاز المصرفى فى الاتحاد السوفيتى يراقب عن كثب نشاط الوحدات الاقتصادية فإذا نقصت الإيرادات عن المصروفات مثلًا فعلى البنك أن ينبه أنظار المسئولين إلى ذلك وهذه الرقابة المالية تمتد إلى كافة أوجه نشاط الوحدة فتشمل مقارنة مدى ما تنفقه الوحدة بمدى ما تنتجه ، ومقارنة ما يدفع من الأجور مع العمل المنجز ومدى العمل على خفض النفقات واستخدام الطاقات الإنتاجية ومدى احترام المشروع لإنتاج السلع اللازمة للجمهور .

فالجهاز المصرفى فى الاتحاد السوفيتى يقوم بدور هام فى الرقابة المالية ويعتبر دوره متمماً لوضع الخطة وتنفيذها ، هذا فضلًا عن أن هذا النوع من الرقابة المالية ينبثق عنها ألوان أخرى من الرقابات الاقتصادية غير المباشرة كالرقابة على الائتمان والأجور والاستثمارات وما إلى ذلك .

٣ - رقابة الأجهزة التنفيذية الأخرى :

لجنة الرقابة السوفيتية Commission of Sovict Control تعتبر إحدى اللجان المتفرعة عن مجلس الوزراء وتتكون من موظفين مختصين على درجة عالية من الكفاءة ويدخل رئيسها عضواً فى مجلس الوزراء وهذا يكسبها مكانة سامية ويمنحها مركزاً تكون فيه قادرة على القيام بوظيفتها الرقابية فهى تقوم بالتفتيش ولأعضائها حق الفحص والإطلاع على الحسابات كما لهم سلطة التحرى والاستفسار بهدف مراقبة تنفيذ القوانين واللوائح المالية وطرق التصرف فى الأموال العامة .

(٢٧) دكتور عبد الكريم صادق بركات - التضخم فى الدول ذات الاقتصاد المخطط - مقال بمجلة كلية التجارة - جامعة اسكندرية - المجلد الرابع - العدد الأول يناير ١٩٦٥ - ص ٧٥ .
- دكتور صبحى تادرس قريصة - دراسة مقارنة للجهاز المصرفى فى بعض البلاد الاشتراكية - محاضرة فى ٢٠ أبريل ١٩٦٨ - جامعة اسكندرية .

٤ – رقابة الوزارات :

بالإضافة إلى ما تقوم به الوزارات من رقابة تقوم وزارة المالية عن طريق مكاتبها الإقليمية بمراجعة حسابات المشروعات والبحث عن أسباب انخفاض الأرباح الفعلية عن المقدرة وأسباب مخالفة القواعد الموضوعة . هذا بالإضافة إلى رقابة الإدارات المسئولة عن الوحدات ورؤساء حساباتها كما أنه يوجد فى المؤسسات التعاونية بصفة خاصة لجنة للرقابة والتفتيش .

ثانياً : رقابة الحـــزب :

تعتبر لجان الحزب فى المشروعات والمؤسسات العامة وكذلك لجانه على المستوى الإقليمى أجهزة رقابية فهى تناقش الخطة العامة وتراقب تنفيذها ، فالحزب يباشر رقابة فعالة على نشاط المشروعات العامة والهيئات المختلفة التى يتكون منها جهاز الدولة عن طريق أعضائه الذين ينبثون فى هذه الأماكن ويقدمون تقاريرهم للجان الحزب الذين ينتمون إليها .

ثالثاً : رقابة اللجان النقابية :

وهذه اللجان تناقش الخطة فى مواقعها المختلفة حيث يجب أن تقدمها إدارة الوحدة إليها لتبدى ملاحظاتها بشأنها وهى تتابع تنفيذ الخطة ، وتعقد هذه اللجان مؤتمرات شهرية لمناقشة سياسة التصنيع ومدى ما تقدمه الوحدة من خدمات ومدى التزامها بالخطة الموضوعة وتبين الأخطاء التى ارتكبت وتقترح وسائل العلاج لمنع تكرار هذه الأخطاء مستقبلًا .

المبحث الثالث
الرقابة فى الدول المتخلفة

نقسم الرقابة فى الدول المتخلفة على نحو التقسيم السابق للرقابة فى الدول الرأسمالية والدول الاشتراكية إلى البندين الرئيسيين سالفى الذكر .

(١) فلسفة النظام وتطور مفهوم الرقابة فيه

يمكن تعريف التخلف(٢٨) بأنه نشاط اقتصادى متعثر يتمثل فى انخفاض معدل الاستهلاك والرخاء مع توافر القوى الكامنة القادرة على التحسين بطرق معروفة . فمفهوم التخلف يقوم على عنصرين :

الأول : انخفاض متوسط دخل الفرد الذى يعكس قدراً أقل من الرفاهية عما يتمتع به الفرد فى دولة متقدمة ، إذ يعجز هذا الدخل عن تغطية نفقة الإنسان المادية والمعنوية مما يبين سوء مستويات التغذية والصحة والثقافة ، وارتفاع نسبة الوفيات وانخفاض متوسط عمر الفرد وغيرها من الظواهر كانخفاض معدل المدخرات نتيجة توجيه الجزء الأكبر من الدخل إلى الانفاق الاستهلاكى مما يؤدى إلى عدم توافر الموارد اللازمة لتمويل التنمية .

الثانى : توافر إمكانيات التحسين نتيجة توافر موارد غير مستغلة ولكن يمكن استخدامها بطريقة أكثر فاعلية باستخدام الفن الإنتاجى المطبق فى الدول المتقدمة بما يسمح باستغلال مواردها المعطلة وتنمية اقتصادها ورفع مستوى معيشة سكانها .

(٢٨) – دكتور عبد الكريم صادق بركات – مقدمة فى اقتصاديات الدول العربية – مؤسسة شباب الجامعة – سنة ١٩٦٧ – ص ١٣ ، ١٤ .
– دكتور محمد زكى شافعى – التنمية الاقتصادية – دار النهضة العربية – سنة ١٩٧٣ – جـ ١ – ص ١٣ .

ويتميز الهيكل الاقتصادى للدول المتخلفة[٢٩] بتخصصها فى إنتاج المواد الأولية زراعية كانت أم استخراجية ، ويؤدى هذا التخصص فى الإنتاج إلى اشتغال جزء هام من القوى العاملة فيه مما يترتب عليه وجود فائض فى القوى العاملة فى هذا القطاع وسوء توزيع واستخدام لهذه القوى وهذا يؤدى إلى ظهور أنواع مختلفة من البطالة . كما ينتج عن تخصص الدول المتخلفة فى إنتاج المواد الأولية أن تمثل التجارة الخارجية نسبة كبيرة من دخلها القومى ذلك نتيجة اعتماد هذه الدول على تصدير محصولها الرئيسى إلى الدول المتقدمة ، واستيراد ما يلزمها منها من منتجات صناعية وغذائية .

كما تتميز الدول المتخلفة بأنها ذات هيكل اقتصادى مزدوج[٢٩]، قطاع بدائى يتركز فى الزراعة وفيه تنخفض إنتاجية الفرد بالنسبة للفدان إذا ما قورنت بمثيلتها فى الدول المتقدمة ، قطاع رأسمالى ويمكن التمييز داخله بين قطاع رأسمالى أجنبى مستغل لثروات هذه البلاد وقطاع رأسمالى وطنى يتركز فى التجارة والمضاربات . والقطاع الأخير متقدم نسبياً ، ويختلف القطاعان فيما بينهما اختلافاً أساسياً سواء من الناحية الاقتصادية أم الاجتماعية ولا يرتبط الواحد منهما بالآخر إلا بأوهن الصلات ، بحيث يكاد ينطوى الاقتصاد القومى على نظامين اقتصاديين مستقلين[٣١] .

ويرتبط اقتصاد الدول المتخلفة بمراكز اقتصادية خارجية تسيطر عليه وتحركه لتحصل على أكبر نفع دون نظر إلى حاجة هذا الاقتصاد المتخلف وترجع هذه التبعية الاقتصادية إلى عوامل من أهمها : التبعية لرأس المال الأجنبى ، والتبعية الناتجة من العلاقات التجارية الدولية التى تحتل الدول الصناعية المتقدمة مركز الصدارة فيها وما يتبع ذلك من أثر تحديد ثمن المحصول الرئيسى للدول المتخلفة فى السوق الخارجى ، « حتى بالنسبة لذلك العدد القليل من البلاد المتخلفة التى لا تشكل فيها الصادرات نسبة مرتفعة من الدخل القومى (كالهند) ، فإن لخط الصادرات بالأسواق الخارجية أهمية استراتيجية فى الارتفاع بمستوى النمو الاقتصادى ، نظراً لاعتماد البلاد المتخلفة بدرجة كبيرة على الخارج فى الحصول على الآلات والمهمات وسلع الإنتاج اللازمة لتنفيذ خطط أو برامج التنمية الاقتصادية »[٣٢] ، كما أن من عوامل التبعية الاقتصادية للخارج تبعية النظام النقدى

(٢٩) — دكتور عبد الكريم صادق بركات — مقدمة فى اقتصاديات الدول العربية — المرجع السابق — ص ١٧ وما بعدها .

(٣٠) — دكتور عبد الكريم بركات — مقدمة فى اقتصاديات الدول العربية — المرجع السابق — ص ٣٢ وما بعدها .

(٣١) دكتور محمد زكى شافعى — المرجع السابق — جـ ١ — ص ٤٢ .

(٣٢) دكتور محمد زكى شافعى — المرجع السابق — جـ ١ — ص ٣٥ نقلاً عن

— U. N., World Economic Suruey 1962, Part 1, 1963, P. 1, P. 180.

والمصرفى فى الدول المتخلفة لسيطرة الدول المتقدمة بطريقة قللت من سلطة الدول المتخلفة فى التحكم فى اقتصادها وإمكان توجيهه بطريقة مستقلة تبعد شبح التقلبات وتغير من هيكل الاقتصاد القومى وتضعف من الروابط القائمة بينها وبين الدول المسيطرة[٣٣] .

وتشمل الدول المتخلفة مجموعة متباينة من الدول تتفاوت فى درجة تخلفها حسب إمكانياتها الطبيعية والعقائدية ومستويات معيشتها المادية . ويختلف معدل نمو الدخل الحقيقى الاجمالى ومتوسط دخل الفرد وكذلك معدل التطور والتقدم الفنى بين هذه الدول التى تتميز جميعاً بخصائص مشتركة[٣٤] فهى تعانى أساساً من مشكلة الفقر وارتفاع معدلات زيادة السكان ومن انخفاض الدخل وقدرة رأسمالها ، وتخلف الأساليب الفنية وتدهور الكفاية الإنتاجية أو زيادتها ببطء شديد كما أن الدول المتخلفة تتصف بهيكل اقتصادى بدائى متخصص فى إنتاج المواد الأولية وضعف فى القطاع الصناعى ، مع ما يستتبعه هذا من أثر على سير الاقتصاد من تقلب وتبعية واستمراره فى حلقة مفرغة من الفقر حيث ينخفض معدل الادخار وبالتالى ينخفض معدل تكوين رأس المال كما يوجد[٣٥] عقبات عديدة فى سبيل الادخار والاستثمار الفردى فى كثير من البلدان المتخلفة . ونجد فى هذه الدول المتخلفة أن الادخار الحكومى ضئيل ، فالضرائب غير كافية كما أن الانفاق على الخدمات يستوعب الجزء الأكبر من الإيرادات ويترك هامشاً محدوداً لتمويل الاستثمارات كما أن ضآلة المدخرات الفردية تقلل من أهمية الاقتراض الحقيقى الداخلى. أما قطاع الأعمال فيمكن التمييز داخله بين قطاع رأسمالى أجنبى يصدر الجزء الأكبر من مدخراته إلى الخارج وقطاع وطنى أهميته قليلة ومدخراته ضئيلة[٣٦] وتعانى هذه الدول أيضاً من تدهور[٣٧] إنتاجية زراعتها وعدم توافر طبقة من المنظمين تضطلع بمهمة إقامة المشروعات التى حد من وجودها ضخامة رأس المال اللازم لتمويل التنمية لكبر الاستثمارات وتعقد الفن الإنتاجى وضرورة استيراد وسائل الإنتاج من الخارج .

(٣٣) دكتور عبد الكريم بركات – مقدمة فى اقتصاديات الدول العربية – المرجع السابق – ص ٥٤ .
(٣٤) دكتور عبد الكريم صادق بركات – اقتصاديات المالية العامة – منشأة المعارف – الطبعة الأولى سنة ١٩٧٠ – ص ٥١ وما بعدها .

– Bauer & Yamey, The Economic of Underdeveloped Countries.

ترجمة مسلسلة اخترنا منها رقم ١٠٦ ص ٦ وما بعدها .
(٣٥) المرجع السابق – ص ١٤٦ .
(٣٦) دكتور بركات – المرجع السابق – ص ٥١ .
(٣٧) دكتور بركات – محددات فائض القطاع العام – ص ١٣٣ .

وتحاول هذه الدول المتخلفة جاهدة التوسع فى الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة ولكن توسع هذه الدول فى الإنفاق العام محكوم بحجم مواردها التى تعتمد أساساً على الضرائب وما يتاح لها من نقد أجنبى فموارد هذه الدول ونفقاتها يزداد حجمها نتيجة لقيامها بدور رئيسى فى التنمية التى أصبحت ضرورة حتمية تمليها ظروف العصر ونتيجة لمتطلباته لرفع مستوى معيشة طبقات الشعب الفقيرة وازداد فى هذه الدول إيرادات القطاع العام نتيجة لتطورات تاريخية تختلف فى كل منها عن الأخرى وأصبح المشروع العام يقوم بدور أساسى فى التنمية « وكأداة لتعبئة الموارد وتخصيصها ولكن يختلف مداه حسب الفلسفة السائدة فى ظل الأوضاع السياسية والاقتصادية القائمة ودرجة نمو الدولة ومنهجها فى تنمية اقتصادها »[٣٨] . فإنه مع زيادة حجم ميزانيات هذه الدول واتجاهها إلى خطط التنمية فإن الأمر يتطلب بالتبعية زيادة فى مراقبة ومتابعة تحقيق الأهداف والتأكد من حسن استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام[٣٩] .

فالهند كمثال للدول المتخلفة ، نصيب الفرد فيها من الدخل القومى منخفض والسكان متزايدون بنسبة أكبر من معدل النمو الاقتصادى والموارد غير المستغلة مع نقص فى الأموال المستثمرة وضيق فرص الاستثمار المربح . وقد عبر أحد الاقتصاديين الهنود عن مشكلة نقص الأموال المستثمرة وضيق فرص الاستثمار المربح بالنسبة للهند بما معناه « أنه لو فرضنا أن الكفاءة الحدية لرأس المال كانت مرتفعة وأسعار الفائدة طويلة الأجل كانت منخفضة وأن درجة المخاطرة بالنسبة للاستثمارات كانت صغيرة فإننا لا نتوقع زيادة ملموسة فى الاستثمارات التى يقوم بها رجال الأعمال وذلك لوجود العديد من العوائق أمام الزيادة السريعة فى الاستثمارات ، منها عدم وجود هيكل صناعى متكامل وعدم التأكد بالنسبة لتكاليف الانشاءات الرأسمالية لاعتمادها على الاستيراد ، والنقص فى الخبرة الفنية والإدارية اللازمة لتشغيل المشروعات الجديدة وأيضاً النقص فى خدمات النقل وندرة المواد الأولية »[٤٠] .

(٣٨) دكتور عبد الكريم بركات – دراسة فى محددات فائض القطاع العام – البحث السابق – ص ١٣٤ .

(٣٩) تعتبر الدول الإسلامية العربية الآن من الدول المتخلفة اقتصادياً – ولكن بدرجات متفاوتة – أنظر فى ذلك – الدكتور عبد الكريم بركات – مقدمة فى اقتصاديات الدول العربية – المرجع السابق – ص ١٨ وما بعدها .

(٤٠) دكتور جميل توفيق ، دكتور صبحى قريصة – فى اقتصاديات الأعمال – المرجع السابق – ص ١٦٧ .

– J. D. Sethi, Problem of Monetary Policy in Underdeveloped Country, 1961, P. 83.

فالهند كإحدى الدول المتخلفة تسعى إلى اللحاق بركب الدول المتقدمة وهى فى ذلك تبذل كل جهدها لرفع مستوى المعيشة لأفراد الشعب فوضعت الخطة الخمسية الأولى للتنمية عام ١٩٥١ ثم أعلنت فى عام ١٩٥٦ الأخذ بالنموذج الاشتراكى كهدف قومى يساعد على التنمية السريعة طبقاً لخطة موضوعة تتطلب وجود الصناعات الهامة والأساسية داخل القطاع العام والتوسع فى المشروعات العامة[٤١] وقد استخدمت التخطيط الاقتصادى كأسلوب للتنمية وأصبح لديها قطاع عام يملك غالبية المشروعات الكبيرة والضرورية للاقتصاد القومى .

(٢) أجهزة الرقابة المالية فى الهنـــد

أما عن أجهزة الرقابة المالية فى الهند فهى تتمثل فى :

أ - السـلطة التشـريعية :

وهى تتمثل فى البرلمان الهندى[٤٢] والذى يباشر رقابته المالية عن طريق مناقشة واعتماد الموازنات وخطة التنمية كما يعرض عليه الحسابات الختامية ونتائج الأعمال والتقارير الموضوعة عنها بواسطة المحاسب العام والمراجع كما أن للبرلمان الحق فى تشكيل لجان تابعة له : لجنة الحسابات العامة ولجنة المالية الدائمة ولجنة الأسعار العامة[٤٣]

ب - السـلطة التنفيـذية :

وتباشر رقابتها وإشرافها بواسطة رئيس الوزراء والوزراء الذين لهم سلطة إصدار التوجيهات والتعليمات من أجل تنفيذ سياسة الحكومة فى الجهاز الإدارى للدولة كما

(٤١) دكتور عبد السلام بدوى - الرقابة على المؤسسات العامة - المرجع السابق - ص ٤٦ وما بعدها .

- William N. Loucks, Comparative Economic Systems, Harper & Brothers Publishers, New York, Sixth Edition, 1961, P. 645.

(٤٢) دكتور عبد السلام بدوى - المرجع السابق - ص ٥٠ .

(٤٣) دكتور عبد السلام بدوى - المرجع السابق - ص ٥٠ .

يباشرون رقابة فعالة على المشروعات العامة بضرورة الحصول على الموافقة عند تجاوز المصروفات الاستثمارية والاقتراض(٤٤) بما يزيد عن حدود معينة ، هذا فضلًا عن اعتماد الميزانيات التقديرية والنظر فى التقارير السنوية التى تقدم عن نتائج الأعمال .

جـ – المراقب والمراجع العام للحسابات(٤٥) :

يقوم المراقب العام للحسابات بمراجعة الحسابات الخاصة بالجهاز الإدارى للدولة كما يدخل فى اختصاصه الإشراف على مراجعى حسابات وحدات القطاع العام بالهند ، الذين يعينون بمعرفة الوزير المختص مباشرة(٤٦) أو عن طريق المؤسسة العامة بعد أخذ موافقة الوزير وذلك بعد أن يؤخذ رأى المراقب العام ، هذا بالإضافة إلى سلطته فى توجيه المراجع وإعطائه التعليمات الخاصة بأداء مهمته .

ويقوم المراجع بمراجعة حسابات الوحدة المعين لمراقبتها ويعد تقريراً يقدم صورة منه إلى المراقب العام الذى له حق تعديله والتعليق عليه ، ويعرض تقرير المراجع على الجهات المختصة متضمناً تعديلات وإضافات المراقب العام للحسابات .

وفى المؤسسات المختلطة يعين لها إثنان من المراجعين أحدهما يمثل حملة الأسهم والآخر يمثل الحكومة(٤٧) .

د – لجنة تنظيم البحوث والاستقصاءات(٤٨) :

مهمة هذه اللجنة القيام بالتفتيش الميدانى على المشروعات العامة ، والتعرف على مدى كفاية المشروعات فى مختلف فروع النشاط الاقتصادى .

(٤٤) دكتور عبد السلام بدوى – المرجع السابق – ص ٥٠ .

(45) A. Premchand, op. cit., P. 313.

(٤٦) دكتور عبد السلام بدوى – المرجع السابق – ص ٥٠ .

(٤٧) دكتور عبد السلام بدوى – المرجع السابق – ص ٥٠ .

(٤٨) دكتور عبد السلام بدوى – المرجع السابق – ص ٥٠ .

المبحث الرابع

نظام الرقابة المالية فى جمهورية مصر العربية

نتناول هنا النظام الاقتصادى فى جمهورية مصر العربية وتطوره ومفهوم الرقابة فيه ثم نوضح أجهزة ومؤسسات الرقابة فى هذا النظام .

١ - فلسفة النظام وتطوره ومفهوم الرقابة فيه

يمكن التمييز فى دراستنا لتطور النظام الاقتصادى فى جمهورية مصر العربية فى العصر الحديث بين مرحلتين رئيسيتين[٤٩] :

أولًا ـــ من سنة ١٨٨٠ الى سنة ١٩٥٢ .

ثانياً ـــ منذ عام ١٩٥٢ حتى الآن .

(٤٩) - دكتور إسماعيل محمد هاشم - مذكرات فى التطور الاقتصادى - المرجع السابق - ص ٢٠٤ وما بعدها .

- دكتور جميل توفيق ، دكتور صبحى قريصة - المرجع السابق - ص ٢٢١ .
- دكتور عبد الحكيم الرفاعى - الاتجاهات الاقتصادية فى الخمسين سنة الأخيرة - بحوث العيد الخمسينى - الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع (مجلة مصر المعاصرة).
- دكتور عبد السلام بدوى - المرجع السابق - ص ٤٠٣ .
- دكتور عبد الكريم صادق بركات - المالية العامة - المرجع السابق ص ١١٤ .
- دكتور عبد المنعم فوزى - مذكرات فى تطور مصر الاقتصادى والمالى فى العصر الحديث - دار المعارف بمصر - الطبعة الأولى ١٣٧٥ هـ - ١٩٥٦ - ص ٦٢ وما بعدها .
- دكتور عبد المنعم الطناملى - الاقتصاد الزراعى فى الخمسين سنة الأخيرة - بحوث العيد الخمسينى .
- دكتور محمد عبد العزيز عجمية ، دكتور محمد محروس إسماعيل - الوجيز فى التطور الاقتصادى - دار الجامعات المصرية سنة ١٩٧٢ - ص ٣٥٥ .

المرحلة الأولى :

وتتميز هذه المرحلة بأن تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى كان محدوداً وكان طابع هذه المرحلة هو سيطرة القوى الأجنبية على الناحية السياسية والمالية ويمكن القول بأن المذهب السائد فى مصر حتى عام ١٩٣٠ كان المذهب الحر ، وفيما عدا التدخل فى سوق القطن كان تدخل الدولة يسيراً وفى نطاق ضيق[٥٠]

وقد اقتصر تدخل الدولة على الاهتمام ببعض المرافق العامة كالسكك الحديدية ، كما ساهمت الحكومة مع رأس المال الأجنبى فى إنشاء بعض الشركات المختلطة كشركة قناة السويس والخديوية للملاحة ، وكان لقيام بنك مصر سنة ١٩٢٠ كمؤسسة تنمية دوراً فعالًا فى قيام بعض الصناعات وخاصة « صناعات الغزل والنسيج والحليج وصناعات الأغذية والصابون والسجاير ولكن صادفت هذه الصناعات بعض الصعوبات الناتجة من المنافسة الأجنبية الى أن أدركتها التعريفة الجمركية الحامية سنة ١٩٣٠ »[٥١] .

كما ساهمت الحكومة فى إنشاء بنك التسليف الزراعى المصرى سنة ١٩٣١ للقيام بالخدمات الزراعية وتقديم الائتمان لأصحاب الأراضى . وفى عام ١٩٤٧ ساهمت الحكومة فى انشاء البنك الصناعى .

فتدخل الدولة حتى نهاية هذه المرحلة اقتصر على الاهتمام بالمرافق العامة ، وعلى اقامة بعض المشروعات الصناعية لتوفير بعض السلع الاستهلاكية دون استغلال جدى للأمكانيات وللموارد المحلية[٥٢] ، فقد بلغت الاعتمادات المختصة للقيام بالاستثمارات فى الفترة من سنة ١٩٤٤ إلى سنة ١٩٥٠ مبلغ ١٥٢ مليون جنيه مصرى لم ينفذ منها إلا مشاريع قدرت نفقاتها بمبلغ ٩٩ مليون جنيه[٥٣] أى أن تدخل الدولة كان على نطاق ضئيل ولم تكن طبقاً لسياسة اقتصادية مرسومة تهدف الى النهوض باقتصاديات البلاد .

(٥٠) دكتور عبد الحكيم الرفاعى – المرجع السابق – ص ٨٥ .
(٥١) دكتور عبد الكريم صادق بركات – المالية العامة – المرجع السابق ص ١٦٠ .
(٥٢) دكتور عبد السلام بدوى – المرجع السابق – ص ٤٠٥ .
(٥٣) دكتور عبد السلام بدوى – المرجع السابق – ص ٤٠٥ .

المرحـلة الثـانية :

تبدأ هذه المرحلة مع قيام ثورة سنة ١٩٥٢ وتتميز بزيادة ضخمة فى النفقات لقيام الدولة بدور فعال فى تنمية الدخل ورفع مستوى المعيشة لأفراد الشعب وتدعيم الجيش ، وقد اتسع فيها نطاق القطاع العام نتيجة لاتباع الدولة لأسلوبين(٥٤) :

(أ) قيام الدولة بالمشروعات اللازمة للاقتصاد القومى حتى أن الدخل الصناعى سنة ٥٩/٦٠ بلغ حوالى ٢٧٣ مليوناً من الجنيهات نتيجة للتوسع الصناعي ، فقد ساهمت الدولة خلال هذه الفترة بنصيب هام فى النشاط الاقتصادى فى الاستثمارات ، وانتقل الاقتصاد القومى بعد ٥٩/١٩٦٠ من مرحلة التخطيط الجزئى الى مرحلة التخطيط الشامل بوضع خطة شاملة تهدف الى مضاعفة الدخل القومى فى عشرة سنوات .

(ب) اصدار القرارات بنقل ملكية المنشآت الخاصة الى الدولة ، وذلك بفرض الحراسة على ممتلكات الأعداء بعد العدوان الثلاثى وشملت حوالى ١٥٠٠ شركة . كما صدر القرار رقم ٢٢ لسنة ١٩٥٧ بتمصير البنوك الأجنبية ، كما خطت الدول فى هذا السبيل خطوة كبيرة بصدور قوانين يوليو الاشتراكية سنة ١٩٦١ ، اذ أصدرت القرارات التى وسعت نشاط القطاع العام للقضاء على الاحتكار وتحقيق العدالة الاجتماعية وارساء قواعد الديمقراطية الاقتصادية السليمة لصالح الشعب ، فأصدرت الدولة العديد من القرارات والقوانين الخاصة بتأميم الممتلكات والشركات الخاصة لصالح الشعب ، وبذلك خلق قطاع عام قوى وقادر يقود التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية مع وجود قطاع خاص يشارك فى التنمية فى اطار الخطة الشاملة من غير استغلال على أن تكون رقابة الشعب شاملة للقطاعين مسيطرة عليهما معاً(٥٥) .

ولاشك أن ضخامة القطاع العام قد دفعت الى اهتمام متزايد بالرقابة حرصاً على تحقيق الأهداف بأقل تكلفة فى الوقت الملائم . وتعد الرقابة المالية جزءاً منها ، ويمكننا تفصيل ذلك فى البند التالى .

(٥٤) دكتور عبد الكريم صادق بركات – المالية العامة – المرجع السابق ص ١٢٧ .
(٥٥) ميثاق العمل الوطنى – الباب السادس – حتمية الحل الاشتراكى .

(٢) أجهزة الرقابة فى جمهورية مصر العربية

يمكن تقسيم مراحل الرقابة فى مصر رغم حداثتها الى ثلاث مراحل مميزة ، وذلك تبعاً للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية للبلاد :

المرحـلة الأولى :

١ - رقابة السلطة التشريعية :

وهى تبدأ مع أول ميزانية لمصر سنة ١٨٨٠[٥٦] وقد كانت الميزانية مجرد تقدير للايرادات والمصروفات خلال السنة القادمة دون أن تكون هناك اجازة من الشعب أو ممثليه وكان المجلس النيابى الذى كونه الاحتلال البريطانى سنة ١٨٨١ واستبدل به سنة ١٨٨٣ مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية كانت سلطتهما استشارية بوجه عام[٥٧] وكانت الميزانية من بين المسائل التى تعرض على مجلس شورى القوانين لأبداء آرائه ورغباته فيها وكان على وزير المالية (ناظر المالية) فى حالة رفض هذه الآراء والرغبات أن يبين الأسباب الداعية الى ذلك ولكن لم يكن يترتب على بيان هذه الأسباب جواز المناقشة فيها .. ولكن كان يجب الحصول على موافقة الجمعية العمومية قبل فرض الضرائب ولكن لم يكن لها حق اعتماد المصروفات التى من أجلها تفرض الضرائب وقد استمر هذا الوضع حتى سنة١٩١٣ وتكونت الجمعية التشريعية التى احتفظت بحق الموافقة على الضرائب قبل فرضها ويوجب تقديم الميزانية اليها ولكنه أعطى لها حق بحث أسباب رفض الحكومة لما تبديه من آراء ورغبات وقد تعطلت أعمال هذه الجمعية بقيام الحرب العالمية الأولى وما ساد البلاد بعد ذلك من عدم استقرار .

(٥٦) دكتور أحمد حافظ الجعوينى - اقتصاديات المالية العامة - الطبعة الأولى سنة ١٩٦٧ - ص ٣٤٩ .

(٥٧) دكتور محمد توفيق يونس - الميزانية المصرية فى السنوات الخمسين الأخيرة من بحوث العيد الخمسينى للجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع .

٢ - رقابة السلطة التنفيذية :

هذا من ناحية الرقابة التشريعية على ميزانية البلاد أما من ناحية رقابة السلطة التنفيذية فقد بدأت الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية فى مصر مع أول ميزانية لها عام ١٨٨٠ عن طريق مراقبة تابعة لوزارة المالية(٥٨) وقد كان طريق المراجعة غير مجدية لاعتمادها على طريقة الجاشنى بأسلوب واحد لا يتغير فالمستندات أرقام ١ ، ٥ ، ٩ ، ١٣ ، ١٧ .. هى التى تراجع ، وكان الجميع يعرفون ذلك وبالتالى لم تكن هناك مخالفات فى هذه المستندات المقرر مقدماً مراجعتها وكان يتم مراجعة المصروفات دون الايرادات ولوزارة الأشغال العمومية فقط . وفى عام ١٩١٥(٥٩) انتهت وزارة المالية من تنظيم حسابات كافة الوزارات الأخرى فاستبدلت المراقبة الخاصة بمصروفات وزارة الأشغال بادارة جديدة بوزارة المالية لمراجعة مصروفات وايرادات جميع الوحدات الحكومية فيما عدا وزارتى المواصلات والحربية « مراقبة ايرادات ومشروعات الحكومة » وألزمت التعليمات المصالح بأن ترسل الى هذه المراقبة حساباتها شهرياً وكانت تراجع نسبة منها بطريقة الجاشنى(٦٠) وكان لهذه المراقبة أن تطلب المستندات المؤيدة للصرف وما تشاء من البيانات ولها أن تطلب رد ما صرف بغير حق بل وتأمر بتحصيله من ماهية العمال المسئولين ولكنها كانت لا تتعرض لمراجعة الايرادات أو مراقبتها .

فهذه المراجعة لم تحقق رقابة مالية على ايرادات الدولة كما أن مراجعتها للمصروفات كان يتم بطريقة صورية لا تتفق والقواعد الفنية للرقابة المالية وكان من أسباب ضعفها أن رئيسها موظف تابع لوزير المالية فكانت لا تخرج عن أنها مراقبة وزارة المالية لنفسها .

(٥٨) دكتور أحمد حافظ الجعوينى - المرجع السابق - ص ٣٤٩ .
(٥٩) دكتور عبد الكريم بركات - دكتور حامد دراز - علم المالية العامة ص ١٤٩ .
(٦٠) دكتور محمود رياض عطية - موجز فى المالية العامة - المرجع السابق - ص ٥٨٨ .

المرحلة الثانية :

١ - رقابة السلطة التشريعية وأجهزتها :

دخلت الرقابة المالية فى مصر مرحلة جديدة بصدور دستور ١٩٢٣ فقد نصت المادة ١٤٤ منه على ضرورة تقديم « الحساب الختامى للادارة المالية عن العام المنقضى الى البرلمان فى مبدأ كل دور انعقاد عادى لطلب اعتماده » وبذلك أصبحت رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الميزانية أمراً مقرراً بالدستور هذا فضلًا عن سلطتها فى مناقشة واعتماد الميزانية ولكن البرلمان لم يباشر حقه فى الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية لعدم توافر الوقت اللازم ولعدم تخصص أعضائه ليمكنهم القيام بفحص الحساب والمستندات المؤيدة له وذلك حتى يكون اعتماد المجلس لهذا الحساب مبنياً على أساس سليم وحتى يكون لهذا الاعتماد أثره المرجو ، فقد بدأ التفكير فى إنشاء هيئة مستقلة تقوم بهذه الرقابة نيابة عن البرلمان « وهذا هو عين ما أشار به البرلمان ونبه اليه فى أول دور من أدوار انعقاده[٦١] وقد ذكرت لجنة المالية لمجلس النواب فى تقريرها عن مشروع ميزانية السنة المالية ١٩٢٤/١٩٢٥ أى السنة المالية التالية لاصدار الدستور » أنه يصعب جداً على الهيئات النيابية أن تقوم بنفسها بمراجعة الأوراق والمستندات التى تقدمها المصالح المختلفة تأييداً للاعتمادات التى تطلبها واثباتاً للوجوه التى صرفت فيها هذه الاعتمادات ولذلك نرى ضرورة التفكير من الآن فى إنشاء رقابة مستقلة لتقوم بهذا العمل وتكون مسئولة أمام البرلمان على نظام يقرب مما يعمل به فى فرنسا .. أو فى إنجلترا .. وذكرت لجنة المالية لمجلس الشيوخ عن مشروع السنة المالية ذاتها أنها « توافق على ما قررته لجنة المالية بمجلس النواب ووافقها عليه المجلس المذكور من ضرورة التفكير من الآن فى إنشاء هذه المراقبة » وقد وافق مجلس الشيوخ على هذا الرأى[٦٢] ومنذ ذلك الحين ومحاولات كثيرة بذلت لإنشاء هذه الهيئة المستقلة الا أن هذه المحاولات لم تر النور الا بصدور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ الخاص بانشاء ديوان المحاسبة كهيئة مستقلة عن

(٦١) دكتور محمد توفيق يونس – الرقابة على تنفيذ الميزانية فى مصر – مجلة القانون والاقتصاد – العدد الثالث – السنة السابعة عشرة – سبتمبر سنة ١٩٤٧ م .

(٦٢) اعتماداً على دكتور محمد توفيق يونس – الرقابة على تنفيذ الميزانية فى مصر – المرجع السابق الذى يشير إلى مجموعة مضابط الدورة الأولى لمجلس النواب سنة ١٩٢٤ وكذلك مجلس الشيوخ .

السلطة التنفيذية تتولى أعمال الرقابة المالية معاونة فى ذلك السلطة التشريعية على تأدية مهمتها الدستورية ويفرض رقابة فعالة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة .

وبانشاء ديوان المحاسبة كهيئة مستقلة للرقابة عرفت مصر لأول مرة فى تاريخها الحديث الرقابة المالية المستقلة والمتحررة من التبعية الادارية وجعل القانون من اختصاص الديوان مراقبة ايرادات الدولة ومصروفاتها .. فيراقب تحصيل ايرادات الدولة وتوريدها للخزائن العامة واضافتها الى أنواعها فى الحسابات ويتحقق ما إذا كانت أحكام القوانين المالية واللوائح المنفذة لها معمولاً بها . وفيما يتعلق بالمصروفات يتثبت من أن المصروفات صرفت فى الأغراض التى خصصت الاعتمادات من أجلها وأن الصرف تم طبقاً للقوانين واللوائح والتحقق من سلامة تطبيق اللوائح والأنظمة المخزنية والتحقق من صحة المستندات المقدمة ومطابقتها لما هو مقيد بالحسابات ، للديوان فحص اللوائح والأنظمة المعمول بها للتأكد من سلامة تطبيقها ومدى كفايتها لضبط الايرادات والمصروفات ولفت النظر إلى ما قد يكون فيها من أوجه النقص والقصور .

كما جعل القانون من اختصاصات الديوان مراجعة حسابات التسوية من أمانات وعهد وحسابات جارية للتثبت من صحتها وسلامة قيدها بالحسابات ، ومراجعة حسابات السلف التى أجرتها الحكومة وما يقتضيه ذلك من التثبت من توريدها وفوائدها للخزانة العامة ، كما يقوم الديوان بمراجعة أى حساب آخر يطلب منه مراجعته بناء على طلب البرلمان أو مجلس الوزراء ــ فقد كان الديوان يراجع حسابات الوزارات وما يتبعها من مصالح وهيئات كما يراجع حسابات كل هيئة تخرج لها الحكومة جزء من مالها .

وكانت ملاحظات الديوان تبلغ الى الوزارات والمصالح لفحصها والاجابة عليها ويفصل مجلس الوزراء فى الخلافات بين الديوان والوزارات والمصالح ويقوم الديوان برفع تقريره السنوى الى البرلمان ويبلغ لوزير المالية كما يرفع الى البرلمان تقارير على مدار السنة كلما دعت الضرورة الى توجيه نظره الى مسائل يرى أنها من الخطورة والأهمية بحيث يستدعى نظرها السرعة .

وقد ظل ديوان المحاسبة يردد فى تقاريره المتتالية ما يلمسه من تأخير واهمال فى الاجابة على مكاتباته وعدم موافاته بالحسابات والمستندات التى يقوم بمراجعتها فى المواعيد المقررة ، ويذكر فى هذه التقارير ما يتكشف له من مخالفات مالية يرتكبها الآمرون بالصرف والتحصيل فى مختلف الوزارات والمصالح وما يشاهده من ارتباك فى الأعمال الحسابية وعدم التقيد أحياناً بالمبادئ الأساسية للميزانية والقواعد المتعلقة بها وعدم الالتزام بما تقضى به الأحكام والتعليمات المالية وما ترتب على ذلك من تحمل الخزانة العامة من خسائر ناتجة من ذيوع روح التقصير والتهاون وحوادث الاختلاس واضطراب اجراءات المناقصات والمزايدات والأعمال المخزنية .

وفى سبيل القضاء على ذلك استصدر الديوان القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ الخاص بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية الا أنه لم يكن له أثر ملموس فى وقف المخالفات المالية لقصوره سواء من حيث المخالفات التى يعالجها وهى خاصة بالارتباطات والصرف فى حدود الاعتمادات المقررة بالميزانية أو من حيث الموظفين الذين يشملهم وهم مديرى الحسابات ورؤسائها ووكلائهم ومديرى ادارات المستخدمين ورؤسائها ووكلائهم أو من حيث الجهة التى تتولى التحقيق معهم وعقابهم وفى هذا الصدد أعطى القانون لرئيس الديوان الحق فى أن يطلب من الوزير المختص أو رئيس المصلحة التابع لها أحد الموظفين السابقين توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة أو احالته الى مجلس التأديب على حسب الأحوال وذلك اذا ارتكب مخالفة لحكم من الأحكام المبينة بالقانون ٢٦ لسنة ١٩٤٩ ـــ أو أغفل ابلاغ وزارة المالية فى الحالات التى يكون فيها الابلاغ واجباً

وازاء عدم كفاية القانون السابق لسد النقص وان كان قد سد منه جانباً ، رأى الديوان ضرورة إنشاء هيئة تأديبية مستقلة تكون بمنأى عن سلطان رؤساء المصالح الذين كثيراً ما يكونون هم المسئولين أصلًا عن ارتكاب المخالفات المالية على أن تكون هذه الهيئة هى المختصة بالنظر فيما يقع من المخالفات وعوناً للديوان فى تأدية المهام الموكولة اليه فاستصدر الديوان القانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ بانشاء مجلس تأديبى لمحاكمة الموظفين العموميين فيما عدا الوزراء عما يرتكبونه من المخالفات

التى أوردها القانون على سبيل الحصر وهى مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها بالدستور مخالفة قواعد الميزانية العامة ، مخالفة أحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ ، مخالفة أحكام لائحة المخازن والمشتريات ، وكل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة ، وعدم الرد على مناقضات الديوان أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخير فى الرد لغير عذر مقبول كما اعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب الموظف اجابة الغرض منها المماطلة والتسويف ، وعدم موافاة الديوان لغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة ، أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى القانون انشائه . هذا وقد يبين القانون الجزاءات التى يمكن توقيعها على الموظفين المخالفين وهى تتدرج من الانذار الى العزل من الوظيفة حسب نوع المخالفة[٦٣] ورغم ذلك ظل الديوان يردد فى تقاريره المتتالية[٦٤] الى ذيوع ظاهرة ارتباك الأعمال الحسابية فى مختلف الوزارات والمصالح والهيئات ، والى ما أفضى اليه هذا الارتباك من تعذر الوقوف على المركز المالى تباعاً واتخاذ ما يقتضيه من تدابير فى حينه ، وصعوبة ضبط الحسابات العامة وتحقيق موازنتها وعدم موافاة الديوان بمستندات الصرف فى المواعيد المقررة ، والتأخر فى اقفال الحسابات واعداد الحساب الختامى للسنة المالية .

وقد استمر الحال على ما هو عليه الى أن جاء القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ بشأن ديوان المحاسبات وحل محل القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ وذلك للعمل به فى اقليمى الجمهورية العربية المتحدة الشمالى والجنوبى وجعلت تبعية هذا الديوان لرئاسة الجمهورية . ولم يتغير وضع الديوان عن ما كان عليه قبل صدور هذا

(٦٣) وقد ألغى القانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ بصدور قانون النيابة الإدارية رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ وما شمله القانون الأخير من اختصاصات تجب الاختصاصات التى كانت للقانون الأول .

(٦٤) أنظر تقرير الديوان على الحساب الختامى للسنة المالية :

١٩٥٢/٥١ البنود من ٥ : ١١ .
١٩٥٣/٥٢ البنود من ٤ : ١١ .
١٩٥٤/٥٣ البنود من ٦ : ١٧ .
١٩٥٥/٥٤ البنود من ٧ : ١٩ .
١٩٥٦/٥٥ البنود من ٨ : ٢٦ .

القانون وظل يقوم برقابته الاجرائية اللائحية التى تهدف الى مراجعة المتحصل من الايرادات العامة للتأكد من سلامة التحصيل ومطابقته للقواعد المالية المعمول بها وكذلك التأكد من أن المصروفات قد تمت وفق بنود اعتماداتها بالميزانية وأنها صرفت فى الأغراض المخصصة لها وللجهة المستحقة دون زيادة أو نقص وأن مستندات الصرف سليمة ومطابقة للنماذج المعدة لها ومعتمدة ممن له سلطة الاعتماد وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات وذلك دون النظر الى مدى تحقيق أهداف الميزانية أو آثارها الاقتصادية على مستوى النشاط الاقتصادى القومى

٢ - **رقابة السلطة التنفيذية وأجهزتها :**

أما فيما يتعلق بالرقابة السابقة التى تقوم بها السلطة التنفيذية ، فان هذه الرقابة كانت قائمة فى مصر قبل دستور سنة ١٩٢٣ على النحو سالف الاشارة اليه ، ولكنه ابتداء من سنة ١٩٢٨ أصبح يقوم بهذه الرقابة السكرتاريون الماليون التابعون لوزارة المالية ومعاونوهم(٦٥) « وقد بدئ فى سنة ١٩٢٨ بانشاء وظيفتين بوزارة المالية لسكرتيرين ماليين أحدهما يقوم بالعمل فى وزارة الأشغال والآخر فى وزارة المواصلات ، ثم عم نظام السكرتاريون الماليون بحيث عم جميع الوزارات .. » كما تقرر فى نفس العام أن يتبع مديرو ورؤساء حسابات الوزارات والمصالح ووكلائهم وزارة المالية وجعلوا مسئولين أمام السكرتيرين الماليين كما وضع باقى موظفى أقلام الحسابات تحت اشراف هؤلاء السكرتاريين من الناحية الفنية أى من حيث قيامهم بأعمال وظيفتهم ـــ وكانوا يقومون بالرقابة على أوامر الصرف التى تصدر فى الجهات التى يعملون فيها وقد كانت هذه الرقابة لا أهمية لها اذ لم يكن من حق مديرو الحسابات ورؤساؤها ووكلائهم الامتناع عن تنفيذ أوامر الصرف الصادرة من الجهة الادارية حتى ولو كانت خارجة عن حدود اعتمادات الميزانية ، وكل ما هنالك أن يبين مدير أو رئيس الحسابات أوجه المخالفة وأسبابها للأمر بالصرف فاذا لم يقتنع بذلك كان على مدير أو رئيس الحسابات أن ينفذ الصرف بعد أن يحصل من مدير المصلحة على أمر كتابى صريح بذلك ويرفقه بمستندات الصرف وأن يرفع تقريراً عن ذلك الى وزارة المالية واستمر ذلك الى

(٦٥) دكتور محمد توفيق يونس - الرقابة على تنفيذ الميزانية فى مصر - البحث السابق .

أن صدرت تعليمات مجلس الوزراء بناء على اقتراح ديوان المحاسبة في ١٩٤٥/٨/٢٠[٦٦] تقضى بأن يمتنع مديرو الحسابات ورؤساؤها ووكلاؤهم عن تنفيذ أى « أمر بالصرف حين لا يكون هناك اعتماد أصلاً أو حين يطلب الخصم على اعتماد غير مخصص لهذا الصرف ، أو اذا ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتمادات المخصصة فى باب معين من أبواب الميزانية أو نقل اعتماد من باب الى آخر أو الخصم على غير الاعتمادات المرصودة كالصرف على العهد لعدم وجود اعتماد بالميزانية أو لعدم كفاية هذا الاعتماد » ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ الخاص بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية – السابق الاشارة اليه – إلا أن الحال لم يتحسن كثيراً عن ذى قبل واستمرت الوزارات والمصالح فى ارتكاب العديد من المخالفات المالية.

المرحلة الثالثة :

تتميز هذه المرحلة بقيام الثورة المصرية سنة ١٩٥٢ وبدأ التفكير الجدى من جانب الدولة فى الاسهام الايجابى فى النشاط الاقتصادى[٦٧] لتوسيع القاعدة اللازمة للتنمية الاقتصادية وتأمينها فانتهجت الدولة سياسة التأميم وأصبحت تملك قطاعات كبيرة من النشاط الاقتصادى كما توسعت الحكومة فى الخدمات العامة وابتدأت الدولة تتبع سياسة التخطيط الاقتصادى ثم صدرت القوانين الاشتراكية فى عام ١٩٦١ وما تبعها من قوانين اشتراكية بتأميم غالبية الشركات الهامة التى تباشر مختلف ألوان النشاط الاقتصادى فتكون قطاع قوى وقادر يقود عملية النمو الاقتصادى وأصبحت ميزانية الدولة تخصص مبالغ متزايدة من مواردها لتنفيذ الأعمال والمشروعات اللازمة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لتساير هذا التطور الجديد فاتسعت مالية الدولة بسيطرتها على اقتصاديات

(٦٦) دكتور محمد توفيق يونس – المرجع السابق .

(٦٧) – دكتور جميل توفيق ، دكتور صبحى قريصة – المرجع السابق – ص ٢٢١ .
– دكتور دلاور على وآخرين – المرجع السابق – ص ٣٤ .
– دكتور صلاح الدين نامق – المرجع السابق – ص ٢٦٢ ، ص ٢٩٩ .
– دكتور عبد السلام بدوى – المرجع السابق – ص ٤٠٣ .
– دكتور عبد الكريم بركات – المالية العامة – المرجع السابق – ص ١٥٧ .
– دكتور عبد الكريم بركات – دراسة فى محددات فائض القطاع العام – البحث السابق .
– دكتور عبد المنعم فوزى – تطور مصر الاقتصادى والمالى – المرجع السابق – ص ١٩٩ .

القطاع العام ـــ فاقتصاديات القطاع العام هى المالية العامة فى معناها الحديث(٦٨) وأصبح من الضرورى أن تمتد رقابة الدولة على أعمال القطاع العام ومتابعة تنفيذ الخطط الموضوعة وعلى ما طرأ على الخدمات العامة من زيادة أدت بالتالى الى زيادة الايرادات العامة لتمويل الانفاق المتزايد على هذه الخدمات .

وبسبب التزام الدولة بالتخطيط القومى الشامل وصدور الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للعمل بها ابتداء من يوليو ١٩٦٠ وصدور القوانين الاشتراكية فى عام ١٩٦١ واتساع نشاط قطاع الأعمال بمؤسساته العامة وشركاته العامة وتوجيه الدولة بقدر متزايد من مواردها لتنفيذ الأعمال والمشروعات اللازمة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمعدلات سريعة الى الأمام .. وبمقتضى القوانين والقرارات الجمهورية المنظمة لعمليات التخطيط ومتابعة تحقيق الأهداف وتنفيذ الأعمال بالتكلفة المقررة وتطبيقاً لما قرره الميثاق الوطنى من وجوب أداء الأعمال الانتاجية وتحقيق النتائج المستهدفة منها فى حدود التكاليف المقررة وتلافى الاسراف الذى يشتمل على التضخم فى تكاليف الانتاج الذى لا مبرر لها وربط الانتاج كماً ونوعاً بحدود زمنية تلتزم بها القوى المنتجة على أن تتم العملية كلها فى اطار الاستثمارات المخصصة(٦٩) ولكل هذه الأسباب صدر القانون رقم ١٢٩ لسنة ٦٤ بانشاء الجهاز المركزى للمحاسبات وقرار السيد رئيس الجمهورية رقم ١٣٤٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن تشكيل وتنظيم الجهاز المركزى للمحاسبات .

وقد نصت المادة الأولى من قانون الجهاز على استقلال الجهاز وتبعيته لرئيس الجمهورية وليس لرئاسة الجمهورية كما كان فى قانون الديوان – وإلى أن الهدف الأساسى من إنشاء الجهاز هو تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها الإنتاجية فى مجال الخدمات والأعمال – وعندما حدد قانون الجهاز والقرار الجمهورى الخاص بتنظيمه الاختصاصات التى يباشرها الجهاز فى مجال الرقابة المالية والمحاسبية لم يكتف بالرقابة الحسابية فقط كما كان الحال فى قانون ديوان المحاسبة وديوان المحاسبات بل عليه أن يمارس الرقابة على مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويتابع تنفيذ الخطط والبرامج الخاصة بالاستثمار والإنتاج والتصدير والعمالة والاستهلاك والكفاية الإنتاجية وتخفيض تكاليف الإنشاء والإنتاج وذلك للتحقق من مدى تحقيق التنفيذ

(٦٨) دكتور جمال الدين سعيد – المرجع السابق – المقدمة .
(٦٩) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجهاز المركزى للمحاسبات بند ٣ ، ٤ .

للأهداف المحددة فى الخطة وتقييم أداء المشروعات المختلفة ، وذلك عن طريق مراجعة السجلات المقرر إمساكها للخطة العامة للتنمية الإقتصادية والاجتماعية وسجلات متابعة تنفيذها ، وذلك عن طريق إجراء المعاينة والتفتيش على تلك الأعمال وتقييم نتائجها ومدى تحقيقها للأهداف التى تقرر تنفيذها من أجلها .

وفى سبيل قيام الجهاز بمهمته الرقابية وتتبع تنفيذ الخطة وتقييم الأداء أنشأت به إدارة مركزية للبحوث والعمليات لتعاون الإدارات المركزية الأخرى فى وضع النماذج وتحديد البيانات التى يلزم الحصول عليها ومدى دورية هذه البيانات وتباشر أعمالها على الأخص فى المجالات الآتية :

١ - تحديد عناصر تكلفة الإنتاج والإنشاء للمشروعات المختلفة فى كافة القطاعات .
٢ - استنباط معدلات التكلفة بالنسبة لكل نوع من الأعمال والمشروعات .
٣ - تحديد معدلات الأداء التى يجب الوصول إليها بالنسبة لأنواع المشروعات المختلفة .
٤ - فحص اللوائح الإدارية والمالية للتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافى أوجه النقص فيها .
٥ - دراسة واقتراح النظم الكفيلة بقياس كفاية استغلال رأس المال القومى .

فقانون الجهاز ومذكرته الإيضاحية والقرارات المنظمة له جعلت أهداف الجهاز لا تقف عند حد المراجعة والرقابة اللائحية الإجرائية أو الحسابية البحتة بل أصبح من أهدافه القيام بمراقبة على الأداء بقيامه بالرقابة والمراجعة والتفتيش على سجلات الخطة العامة ومتابعة تنفيذها وتحقيق أهدافها وأصبح من بين أهداف الجهاز ليس فقط إظهار الأخطاء والعيوب بل بحث الأسباب واقتراح وسائل العلاج ، فالجهاز طبقاً لاختصاصاته يقوم برقابة إيجابية فعالة لمعاونة السلطات العليا فى الدولة للقيام بمهام أعمالها بحكم كونه يتبع لرئيس السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية - ولم يتمتع رئيس الجهاز أو موظفيه بأى حصانة . فرئيس الجهاز يعين بقرار من رئيس الجمهورية وهو قابل للعزل وللإحالة وأعضاء الجهاز الفنيين ليس لهم حصانات تحميهم من بطش السلطة التنفيذية إذا ما أرادت ذلك ولا يتمتعون بأى ميزة إضافية عن موظفى الدولة الآخرين .

وقد نص الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية على وجوب عرض التقرير السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات وملاحظاته على مجلس الشعب عند عرض الحساب الختامى لميزانية الدولة وأجاز الدستور للمجلس أن يطلب من الجهاز أية بيانات أو تقارير أخرى ولم ينص الدستور على تبعية هذا الجهاز للمجلس ولم يخضع الدستور لرقابة مجلس الشعب إلا المدعى العام الاشتراكى حيث نص فى المادة ١٧٩ « يكون المدعى العام الاشتراكى مسئولًا عن اتخاذ الإجراءات التى تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسى والحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكى ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى ويكون خاضعاً لرقابة مجلس الشعب[٧٢] وذلك كله على الوجه المبين فى القانون » إلا أنه حتى الآن لم يصدر هذا القانون – ولكن اختصاصاته السابقة تشمل ولا شك الرقابة المالية ويباشرها لصالح مجلس الأمة .

ولكن الجهاز المركزى للمحاسبات ليس الجهاز الوحيد الذى يقوم بمهمة الرقابة المالية فى جمهورية مصر بل يوجد العديد من الأجهزة التى تقوم الآن بالرقابة المالية فى الدولة أو تباشر جوانب من هذه الرقابة .

وفيما يلى عرض موجز لما تقوم به هذه الأجهزة فى مجال الرقابة المالية ، وجميعها تتبع للسلطة التنفيذية :

أولًا : رقابة وزارة التخطيـط :

لا يقتصر الدور الذى تقوم به وزارة التخطيط على وضع الخطة العامة للدولة بل تقوم أيضاً بمتابعة تنفيذها لكى تتأكد من سلامة التطبيق أى للتأكد من أن الوحدات تقوم بتنفيذ الأهداف وفقاً للبرامج الموضوعة ولاكتشاف ما يعترض هذه الوحدات من صعوبات ومشاكل لدى التنفيذ ، فوزارة التخطيط تراقب بصفة مستمرة مدى تنفيذ الأهداف الموضوعة وما أسفر عنه التنفيذ من نتائج وذلك عن طريق مكاتب التخطيط فى الوزارات ما تطلبه من بيانات تلتزم الوزارات والمصالح والمؤسسات والوحدات التابعة لها بإرسالها دورياً ، كما يعتبر الجهاز المصرفى والجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء من أهم المصادر التى تحصل منها وزارة التخطيط على البيانات اللازمة لمتابعة تنفيذ الخطة العامة للدولة .

(٧٢) صدر القانون بتبعية الجهاز المركزى للمحاسبات لمجلس الشعب بعد مناقشة هذه الرسالة .

ولوزارة التخطيط أن تتخذ الإجراءات الكفيلة بتصحيح أى إنحراف فى عملية التنفيذ ، بالتوصية باتخاذ الإجراءات التى تكفل سهولة عملية الخطة ، أو بإجراء التعديلات اللازمة على الخطط والبرامج على ضوء ما تم تنفيذه فعلًا وما يمكن تحقيقه مستقبلًا بمراجعة الخطة على ضوء ما تم تنفيذه .

ثانياً : رقابة وزارة الخزانـــة :

تقوم وزارة الخزانة برقابة فعالة على تنفيذ الميزانية إما بواسطة إداراتها المركزية مثل وكالة الوزارة لشئون الميزانية ووكالة الوزارة لحسابات الحكومة ومشترياتها ومخازنها والإدارة العامة لحسابات الخزانة العامة والارتباطات الخارجية وإما بواسطة مندوبى وزارة الخزانة فى الوزارات والمصالح والهيئات العامة وهم المراقب المالى ومراقبى ومديرى ورؤساء الحسابات ووكلائهم الذين يقع على عاتقهم مسئولية التحقق من أن عمليات الصرف تتم وفقاً للقواعد المالية والقوانين واللوائح المعمول بها – وقد أنشأت وزارة الخزانة(٧٣) فى كل محافظة من محافظات الجمهورية مديرية للشئون المالية تختص بالإشراف على تنفيذ اللوائح والتعليمات يرأسها المراقب المالى للمحافظة ومن أهم اختصاصاته(٧٤) :

أ – فحص ومراجعة مشروع الميزانية قبل إرسالها إلى وزارة الخزانة .
ب – الإشراف على جميع الوحدات الحسابية بالمحافظة وتوجيهها فى كافة الشئون المالية وإحكام الرقابة والإشراف على سلامة التنفيذ .
جـ – مراجعة وضبط وتجميع الحسابات الشهرية والدورية والختامية ومراقبة تنفيذ الميزانية خلال السنة من جميع الوجوه .
د – إجراء عمليات حصر وتقدير الإيرادات ومتابعة تحصيلها .
هـ – التفتيش على جميع الشئون المالية والمخزنية لوحدات المحافظة ويقوم المراقب المالى بعرض الملاحظات والاقتراحات التى يسفر عنها التفتيش على كل من المحافظ ووزير الإدارة المحلية ووزير الخزانة .

(٧٣) قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٢٨١ لسنة ١٩٦٩ – الجريدة الرسمية ٢٧ نوفمبر سنة ٦٩ .
(٧٤) أنظر – قرار وزير الخزانة رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٠ باختصاصات المديريات المالية بالمحافظات صدر فى ١٩٧٠/٣/٢٥ .
– قرار وزير الخزانة رقم ٢٩ لسنة ١٩٧٠ بشأن الاختصاصات المالية للمدير المالى صدر فى ١٩٧٠/٣/٢٥ .

ويكون المسئول الأول عن انتظام الحسابات وتنفيذ التعليمات المالية رؤساء الحسابات ووكلائهم فهم الذين يقومون بالرقابة السابقة على الصرف بتأكدهم من صحة الإجراءات والمستندات المؤيدة لكل عملية قبل الصرف ومن أن المبلغ المطلوب صرفه له اعتماد بالميزانية أو إذا ترتب على الصرف تجاوز للاعتماد المخصص لهذا الغرض أو إذا كان الخصم أو الارتباط على بند غير مخصص ، كما يجب عليهم إمساك سجل الارتباطات طبقاً لما تقضى به أحكام القانون ٢٦ لسنة ١٩٤٩ الخاص بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية والذى يمنع صرف أى مبالغ لا يكون قد تم الارتباط بها طبقاً لاعتمادات الميزانية. هذه هى الرقابة السابقة لوزارة الخزانة على تنفيذ الميزانية ولكنها لا تقوم بهذا الدور الرقابى فحسب بل تقوم أيضاً بالرقابة اللاحقة على الصرف عن طريق كشوف الحسابات الدورية والختامية التى ترسلها الوحدات الحسابية المختلفة للوزارة ويمكن الوزارة بواسطتها متابعة تنفيذ الميزانية إيراداً ومصروفاً حسب التوزيع الوارد بجدول الميزانية فى الجهاز الحكومى كله سواء فى قطاع الخدمات أو فى قطاع الأعمال لأن هذه الكشوف – خاصة أنها تعد بكل دقة – تبين صورة واضحة لنشاط مختلف الوحدات ومدى ما أدى من خدمات وما تم إنجازه من أعمال ومشروعات وكذا ما تحصل من إيرادات ، وتقوم وزارة الخزانة بمراجعة دقيقة لهذه الكشوف وتطابقها على حسابات كل وحدة لدى البنك المركزى وإذا حدث أنها اختلفت الحصيلة الفعلية فى أى شهر من شهور السنة عما هو مقدر لها فيبحث أسباب ذلك وعلى الوحدة أن تبين تفصيلًا الأسباب التى أدت إلى هذا الاختلاف ومن أهم الكشوف التى تلتزم الجهات بإرسالها لوزارة الخزانة هى[٧٥] :

أ – كشف الحســاب الشــهرى :

تعد كل وحدة حسابية بعد إقفال حسابات الشهر كشف الحساب الشهرى (الاستمارة رقم ٧٥ ع . ح) يشمل مفردات الإيرادات والمصروفات وحسابات التسوية ويبين أيضاً رصيد

(٧٥) اللائحة المالية للميزانية والحسابات – المواد من ٧٣٧ إلى ٧٤٤ مكرر .

حساب الخزانة فى أول الشهر وفى آخره ويجب أن يرفق بكشف الحساب الشهرى بيان المبالغ الباقية فى الحسابات الجارية الدائنة والمدينة تحت التسوية التى يزيد كل منها على ألف جنيه — ويرسل لوزارة الخزانة فى ميعاد أقصاه يوم ١٠ من الشهر التالى .

ب – كشف الحساب الربع سنوى :

ويبين هذا الكشف إجمالى الإيرادات والمصروفات لكل وحدة عن ثلاثة شهور ويرفق به كافة البيانات التى ترسل مع الاستمارة ٧٥ ع . ح مجمعة لثلاث شهور ويرسل كشف كل مدة لوزارة الخزانة فى خلال النصف الثانى من الشهر التالى لنهاية كل مدة .

جـ – الحساب الختامى :

تقوم كل وحدة حسابية بتقديم الحساب الختامى عن السنة المنتهية إلى وزارة الخزانة فى الميعاد الذى تحدده هذه الوزارة سنوياً بكتابها الدورى الخاص بإقفال الحسابات متضمناً كافة البيانات والمعلومات التى يشملها هذا الحساب بحيث يبين بوضوح المركز المالى للوحدة ومدى التزامها بالاعتمادات المدرجة بالميزانية . غير أن الوحدات الحسابية غالباً ما كانت تتأخر فى إقفال حساباتها ولا تلتزم بالمواعيد والتعليمات التى تتضمنها كتب وزارة الخزانة الخاصة بشأن الحساب الختامى حتى صدر القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٩ فأوجب تقديم الحساب الختامى فى موعد لا يتجاوز ثلاثة أشهر من إنتهاء السنة المالية ويعتبر عدم تقديم الحسابات الختامية أو بياناتها التفصيلية أو تقديمها فى موعد يجاوز المواعيد المحددة أو تقديمها غير مستوفاة مخالفة مالية تخضع لأحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكات التأديبية[٧٦] .

(٧٦) – القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٩ بشأن الحسابات الختامية .
– كتاب دورى وزارة الخزانة رقم ٩٠ لسنة ١٩٦٩ .

وفى الواقع أنه بعد صدور القانون رقم ٣٥ قضى على ظاهرة تأخر إرسال الحساب الختامى إلى كل من وزارة الخزانة والجهاز المركزى للمحاسبات مما أدى بالتالى إلى تقديم الحساب الختامى للدولة لمجلس الشعب فى المواعيد المقررة لذلك لاعتماده بعد أن كان يتأخر عشرات السنوات .

فرقابة وزارة الخزانة ليست فقط رقابة سابقة على الصرف تمنع العديد من المخالفات المالية قبل وقوعها وتحكم الرقابة على اعتمادات الميزانية بل هى أيضاً تباشر رقابة بعد الصرف لمتابعة التنفيذ والتأكد من سلامة وحسن سير العمل وصحة ما اتخذ من إجراءات وقرارات مالية .

ثالثاً : رقابة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة :

صدر القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وجعل المشرع من اختصاصاته أن يقوم بالرقابة على تنفيذ الميزانية فيما يتعلق باعتمادات الباب الأول الخاص بالأجور والمرتبات والبدلات والمكافآت وله حق[٧٧] اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإبداء الرأى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها ، كما أن له وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين فى مجال الإنتاج والخدمات ومتابعة إنجاز الأعمال . فقد قرر القانون للجهاز حق التفتيش وأوجب على رئيس الجهاز أن يضع تقريراً وافياً عن أعمال الجهاز وملاحظاته وتوصياته ويرفعه فى نهاية كل عام إلى رئيس المجلس التنفيذى (وزير الخزانة الآن) .

وقد ألحق قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٨ لسنة ٦٤ بالجهاز كل من النيابة الإدارية المنصوص عليها فى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والرقابة الإدارية المنصوص عليها فى القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ ويكون لرئيس الجهاز سلطات

(٧٧) قانون الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة الصادر بقرار السيد رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ (المادة ٥) .
- الدكتور أحمد حافظ الجعوينى - المرجع السابق - ص ٣٦٠ .

الوزير المختص بالنسبة لهما بما فى ذلك سلطات الإشراف والتوجيه والرقابة ويجوز لرئيس المجلس التنفيذى (رئيس الوزراء الآن[٧٨]) أن يفوض رئيس الجهاز فى بعض إختصاصاته بالنسبة لهما على أن يسرى على كل منهما قانونه الخاص السابق الذكر . أى أن الحاق كل من النيابة الإدارية والرقابة الإدارية للجهاز ما هو إلا نوع من الإشراف الإدارى فقط وترك لكل منهما أن يباشر اختصاصاته على الوجه الموضح بقانونه ولم يتداخلا فى الجهاز ليصبحوا وحدة واحدة .

رابعاً : النيـــابة الإداريـــة[٧٩] :

أنشئت النيابة الإدارية بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ واختصت بإجراء التحقيقات الإدارية فيما يحال إليها من مخالفات من الجهات الإدارية وفيما تتلقاه من شكاوى – ولكن هذا الاختصاص تعدل بصدور القانون رقم ١٩٥٨ ليصبح من حق النيابة الإدارية القيام بالرقابة والتحريات للكشف عن المخالفات المالية والإدارية وأنشأ بها قسم للرقابة وخوّل القانون لهذا القسم أن يتخذ كافة الوسائل اللازمة لتحرى المخالفات المالية والإدارية والكشف عنها .

خامساً : هيئـة الرقابـة الإدارية :

فصلت الرقابة الإدارية عن النيابة الإدارية بصدور القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ الخاص بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية وأصبحت هيئة مستقلة تتبع لرئيس الوزراء ثم ألحقت للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وأخيراً أصبح يشرف على أعمالها وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء[٨٠] ولكن قانونها لم يتغير وقد جعل من اختصاصاتها الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم وبحث ما يقدم فيهم من شكاوى ، ولها

(٧٨) القرار الجمهورى رقم ١٣٠٥ لسنة ١٩٦٤ باستبدال عبارة (رئيس المجلس التنفيذى) بعبارة (رئيس الوزراء) .

(٧٩) مصطفى رضوان – الرقابة الإدارية فقها وقضاء – مطبعة ومكتبة التحرير – الطبعة الأولى سنة ١٩٦٩ – ص ١٦ ومابعدها .

(٨٠) قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٤١٩ لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم رئاسة مجلس الوزراء واختصاصات وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء .
– وقد ألغيت هيئة الرقابة الإدارية ثم أعيدت مرة ثانية ١٩٨١م .

فى سبيل مباشرة اختصاصاتها حق طلب أو الإطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول على صور منها .

سادساً : رقابة الجهاز المصرفى :

فى ظل نمو القطاع العام فى الجمهورية العربية المتحدة وزيادة إيرادات ونفقات الجهاز الإدارى للدولة ، فقد أقدم البنك المركزى المصرى – بنك الدولة – فى يوليو سنة ١٩٦٤ على توزيع الأعمال المصرفية لوحدات القطاع العام على البنوك التجارية المختلفة على أساس أن تتعامل كل وحدة من وحداته مع بنك معين ليتسنى للبنك متابعة العمليات المالية للوحدات الإنتاجية التى تتعامل معه ويرفع تقارير بنشاط الوحدات للبنك المركزى(٨١) يتضمن إيراداتها ومصروفاتها العادية والاستثمارية ومدى التزامها بالميزانية التقديرية الخاصة بها وقد تطلب هذا النظام أن تودع الوحدات متحصلاتها أولًا بأول بالبنك وأن تتم جميع المصروفات عن طريق البنك مع الغاء الائتمان التجارى والاكتفاء بالائتمان المصرفى . فقد أدى تنفيذ ذلك إلى إحكام رقابة البنوك على تنفيذ الخطة فى معظم وحدات القطاع العام هذا وقد أعيد توزيع وحدات القطاع العام على أساس أن يختص كل بنك بنوع معين من النشاط الاقتصادى هذا فيما يتعلق بميزانية الأعمال أما فيما يتعلق بميزانية الخدمات فإن حسابات الحكومة تتركز فى البنك المركزى وهو من أهم المصادر اللازمة للرقابة على الإيرادات والمصروفات الفعلية للجهاز الإدارى للدولة ، فالبنك المركزى من أكثر المصادر دقة وتفصيلًا فيما يختص بمتابعة إيرادات ومصروفات الدولة وتحليل أرقامها ومدى مطابقتها للميزانية العامة .

سابعاً : أجهزة المباحث والمخابرات العامة :

تباشر أجهزة المباحث العامة والمخابرات العامة والمباحث الجنائية رقابة على القائمين على أمر الأموال العامة بغرض ضبط جرائم الاختلاس والرشوة فإنه يوجد بالمباحث العامة جهاز لمكافحة جرائم المال العام يعمل على ضبط ما يقع من جرائم على الأموال العامة وأعطى هذا الجهاز حق مراقبة نشاط مندوبى الصرف وأمناء

(٨١) دكتور إسماعيل محمد هاشم – مذكرات النقود والبنوك – دار الجامعات المصرية – ١٩٧٣ . ص ٨١ – أنظر رقابة البنك المركزى على البنوك .

المخازن ومحصلى الأموال العامة والبحث ووراء أية ظاهرة تبدو على أحدهم من ظواهر الثراء والعمل على ضبط جرائم الرشوة .

ثامناً : الرقابة الذاتية للجهاز التنفيذى :

بالإضافة إلى الرقابة الذاتية التى يباشرها الوزراء ورؤساء الوحدات الحكومية والمؤسسات من التأكد على سلامة تحصيل الإيرادات ومن أن الإرتباطات والخصم على اعتمادات الميزانية يتم وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها فإنه يوجد إدارات للمراجعة الداخلية تتبع للوحدات ذاتها كما توجد بالنسبة لوحدات القطاع العام مراقب الحسابات الخارجى الذى يقضى قانون الشركات المساهمة بضرورة تعيينه لمراجعة الميزانية وحسابات النتيجة والذى كانت تقوم بتعيينه الجمعية العمومية والذى حل محله(٨٢) مراقبات الحسابات المنشأة بالقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٥ التى تتبع المؤسسات العامة من الناحية الإدارية والمالية وتتبع الجهاز المركزى للمحاسبات من الناحية الفنية فيما يتعلق ببرامج العمل وهذه المراقبات ترفع تقاريرها إلى رياسة الجهة الإدارية التى تقوم بفحص إيراداتها ومصروفاتها كما ترفع تقاريرها إلى مجلس الأمة وإلى الجهاز المركزى للمحاسبات(٨٣) .

كما يباشر مجلس إدارات شركات القطاع العام ولجان الإنتاج واللجان النقابية فى بعض وحدات القطاع العام رقابة مالية فعالة على إيرادات ومصروفات هذه الوحدات .

تاسعاً : رقابة السلطة التشريعية :

يقوم مجلس الشعب بواسطة لجانه المختصة الدائمة بالنظر فى الحسابات الختامية للدولة والتقارير المقدمة من الجهاز المركزى للمحاسبات طبقاً لأحكام الدستور — هذا فضلًا عن ما يقدمه الأعضاء من أسئلة واستجوابات للسادة الوزراء المسئولين عن تنفيذ الموازنة العامة للدولة طبقاً لقانونها .

(٨٢) الدكتور محمد أحمد خليل — تطور وظيفة الإدارة المحاسبية ومهام مراقب الحسابات فى شركات القطاع العام (بحث) الجهاز المركزى للمحاسبات — الإدارة العامة للتدريب ٦٧ .

(٨٣) القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٥ فى شأن تنظيم مراقبة حسابات المؤسسات العامة والهيئات العامة والشركات والجمعيات والمنشآت التابعة لها — المادة ٥ ، ١٢ .

هذا فضلًا عن ما يقوم به المجلس من تشكيل لجان لتقصى الحقائق التى أشار إليها الدستور فى المادة ١٣١ كما أشارت إليها اللائحة الداخلية للمجلس فى المادة ٥٩ وأعطت المجلس الحق فى فحص نشاط الأجهزة التنفيذية إلى جانب القطاع العام وان هذا الاختصاص قد يكون اختصاص بالفحص من أجل تقصى الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية وقد يكون اختصاص بالتحقيق فى أحد هذه الموضوعات .

عاشراً : الرقابة الشعبية :

وبالإضافة إلى رقابة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بأجهزتها المتعددة توجد الرقابة الشعبية والتى يجب أن يقوم بها الاتحاد الاشتراكى العربى فهو صاحب السلطة فى الرقابة الشعبية على الأجهزة العامة وتتم هذه الرقابة عن طريق منظمات الاتحاد ووحداته الأساسية التى تتابع نشاط الأجهزة ، وما قد يحدث فيها من انحراف أو فساد ، مع التوجيه بالتوصيات والاقتراحات البناءة .

ومن العرض المختصر السابق لأجهزة الرقابة فى جمهورية مصر العربية وبنظرة شاملة على اختصاصات هذه الأجهزة والطريقة التى تؤدى بها أعمالها الرقابية نجد تعدد فى هذه الأجهزة وتكرار وازدواج فى اختصاصاتها وما تقوم به من أعمال ومن قبيل ذلك :

١ - فإنه بالرغم من صدور قانون إنشاء الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٢٩ لسنة ٦٤ والذى يكفل رقابة خارجية فعالة على القطاعات المختلفة ، صدر فى العام التالى القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٥ بإنشاء إدارات مراقبة حسابات المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والمنشآت التابعة وإذا بهذا القانون يوجد تكرار بين أعمال هذه الإدارات وأعمال الجهاز ويوجد تداخل فى الاختصاصات .

٢ - تتداخل اختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة مع اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات إذ أعطى القانون لكل منهما حق المراجعة والتفتيش على شئون العاملين وزيادة على ذلك فقد ذكر المشرع فى المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بأن هذا الجهاز تتوفر له إمكانيات إجراء التحريات عن أية مخالفة مالية أو إدارية بالإضافة إلى اختصاصاته فى التفتيش والمتابعة . كما أن قرار رئيس الجمهورية رقم ١٠٨٥ لسنة ١٩٦٤ فى شأن تنظيم

وتحديد اختصاصات الإدارات المركزية بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة قد أنشأ إدارة مركزية للتفتيش والمتابعة وحدد اختصاصاتها فى خمس نقاط تتشابه مع ما يقوم به الجهاز المركزى للمحاسبات .

٣ – منح قرار السيد رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ الرقابة الإدارية حق فحص المخالفات المالية والإدارية وبحث أسبابها واقتراح وسائل تلافيها مما يجعل فى عملها فى النواحى المالية تكرار مع ما يقوم به جهاز المحاسبات .

٤ – نص قانون الجهاز المركزى للمحاسبات على أن من اختصاص الإدارة المركزية لمتابعة الخطة وتقييم الأداء – متابعة الخطة والتفتيش على سجلاتها وهو ما يقوم به وزارة التخطيط ويدخل فى صميم أعمالها الرقابية على وحدات الجهاز الإدارى والقطاع العام .

٥ – لجان تقصى الحقائق التى تتبع مجلس الأمة تقوم بفحص بعض الأوضاع المالية لاستظهار الحقيقة ويكون عمل هذه اللجان تكرار لا مبرر له إذا كانت هذه المخالفات المالية قد تم فحصها بواسطة الأجهزة المختصة فبعض المخالفات التى قامت بفحصها فى شركات القطاع العام كان قد سبق فحصها بواسطة إدارة مراقبة الحسابات والجهاز المركزى للمحاسبات والرقابة الإدارية ثم تحيل لجنة تقصى الحقائق الموضوع للمدعى الاشتراكى العام .

ويحسن بالمجلس أن يبدأ بممارسة اختصاصه العام فى فحص تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات عن طريق لجنته المختصة وأن يبدأ بممارسة اختصاصه العام فى مناقشته ودراسته واستظهار الحقيقة وأن يمارس عملية تقصى الحقائق بحذر فلا يتحول إلى نوع من الرقابة الإدارية بل يجب أن تكون مهمة المجلس فيما يتعلق بالرقابة المالية فحص نتائج التقارير التى تصله من لجانه وهيئاته المختصة الذى يجب أن يكون من بينها الجهاز المركزى للمحاسبات .

فالرقابة المالية فى جمهورية مصر العربية بوضعها الحالى الذى يتميز بالتعدد غير الفعال ، تمثل ولا شك عبئاً ثقيلًا على وحدات الإنتاج والخدمات على السواء لكثرة ما تطلبه من بيانات ومعلومات وما تقوم به من فحوص لبعض الموضوعات عدة مرات من جهات رقابية مختلفة وقد يؤدى ذلك إلى تعطيل العاملين كما يؤثر على انتاجيتهم ، مما يجعل الرقابة المالية باهظة التكاليف على الاقتصاد القومى .

الخلاصـــــة :

بعد هذه اللمحة المقارنة السريعة عن الرقابة المالية فى بعض الدول المعاصرة ، نجد أن الرقابة المالية تختلف من دولة لأخرى تبعاً لفلسفة الدولة ونظامها الاقتصادى ودرجة نموها . فقد اتضح أن الرقابة المالية على المستوى القومى تزداد أهميتها مع ازدياد أهمية الدور الذى يلعبه القطاع العام فى الاقتصاد القومى ، فكلما ازدادت أهمية دور القطاع العام وكبر حجمه وأصبحت النتائج التى يحققها لها أثرها على النشاط الاقتصادى للدولة ترتب على ذلك أن تتخذ الرقابة أشكالًا تتلاءم وطبيعة هذا النشاط فتمتد الرقابة على ما تقوم به وحدات القطاع العام فى جميع أوجه نشاطها .

ففى النظم الاشتراكية حيث التخطيط الشامل وحيث يوجد قطاع عام قائد نجد الأجهزة التى تسهم فى وضع الخطة والرقابة عليها يكمل بعضها البعض الآخر ، فجهاز التخطيط يرتبط ارتباطاً وثيقاً بجهاز الإحصاء وبالجهاز المصرفى والأجهزة التنفيذية الأخرى وهذه الأجهزة جميعاً تعمل متعاونة فى رسم الخطة وتنفيذها ومتابعتها والرقابة عليها ، وذلك على عكس النظم الرأسمالية حيث تكون أجهزة الرقابة فيها عادة مستقلة عن بعضها البعض وليس لدورها الرقابى الفاعلية والأثر كما فى النظم الاشتراكية ، حيث أنها تقوم بدور رقابى غايته التأكد من سلامة المستندات لم يحل دون وقوع الأخطاء وإنما تكتشفها فقط وغالباً أن الأخطاء لا تتكرر دائماً بالصور التى تقع بها أول مرة ولذلك لا يتيسر تجنبها والحيلولة دون وقوعها فى العمليات اللاحقة ومن ثم تصبح الفائدة من الرقابه فى النظم الرأسمالية محدودة الاثر ، أما الرقابة فى النظام الاشتراكى شاملة وليست جزئية .

غير أن أهداف الرقابة وأشكالها ومؤشراتها وأدواتها لا تختلف من نظام اقتصادى إلى نظام آخر فكل منها يسعى لتحقيق أقصى كفاية ، وبينما ينجح النظام الرأسمالى فى الوصول إلى ذلك فى القطاع الخاص فإنه لم يصل بعد إلى تلك الدرجة من الكفاءة فى القطاع العام إلا أن هناك محاولات جادة نحو تطوير الرقابة فى هذا القطاع حرصاً على التخصص الأمثل للموارد والارتفاع برفاهية المجتمع وقد تزايدت منذ الحرب العالمية الثانية وخاصة فى العشر سنوات الأخيرة الدراسات الاقتصادية لتقييم الأداء فى هذا القطاع وإبراز المعايير الموضوعة سواء فى توزيع الانفاق العام أو فى الحكم على تحقيقه لأهدافه بأقل تكلفة ممكنة ، أما

الرقابة على القطاع العام فى النظم الاشتراكية فهى أكثر إحكاما حيث تتبع الدولة أسلوب التخطيط الشامل وتتكامل فيها أجهزة الرقابة وتتعاون فى متابعة الخطة والرقابة عليها ، ولا تتردد فى كشف أى قصور فى هذا القطاع الذى يتولى القيام بالنشاط الاقتصادى القومى وذلك على خلاف النظام الرأسمالى حيث يوجد قطاع خاص يشارك مع القطاع العام فى أوجه النشاط الاقتصادى المختلفة ، فإن السلطة التنفيذية تتريث فى كشف أخطاء القطاع العام حتى لا يقارن دائماً بالقطاع الخاص[٨٤] .

(٨٤) دكتور عبد السلام بدوى – المرجع السابق – ص ٣٢٠ ، ص ٤٠٠ .

الخاتمـــــــة

بالرغم من الفارق الكبير بين النظم الإدارية والمالية فى الدولة الإسلامية الأولى وبين ما هو عليه الحال الآن فى جمهورية مصر العربية فإننا نستطيع أن نستخلص من دراستنا السابقة للرقابة المالية فى الدولة الإسلامية بعض المقترحات التى يمكن تطبيقها لتنظيم الرقابة المالية لتؤتى بالثمار المرجوة منها وتحقق الأهداف المعقودة عليها .

ويمكن أن نجمل هذه المقترحات فيما يلى :

١ – دقة اختيار رجال الرقابة فلابد أن تتوافر فيهم شروط معينة من الأمانة والكفاءة فى العمل ، بأن توكل الرقابة إلى أشخاص يتوافر لديهم المعلومات الكافية عن كيفية أداء العمل الذين يقومون بمراقبته وهذا لا يتأتى بطبيعة الحال بتعيين موظفى هيئات الرقابة من خريجى الجامعات حديثى التخرج والذى لا يشترط فيهم مستوى علمى معين فى بعض الأحوال ، بل يجب أن يكون العاملين بهذه الأجهزة مما لديهم الخبرة السابقة والمشهود لهم بحسن الأداء والأمانة والإخلاص فى العمل وهذا ما تفتقر إليه بعض أجهزة الرقابة – فقد كان حسن اختيار الموظفين ذو الخبرات المطلوبة من أهم العوامل التى ساعدت جهاز الرقابة الإدارية على أن يثبت وجوده فى مجال الرقابة المالية بالذات فور تكوينه فقد كان حكام الدولة الإسلامية يتشددون فى اختيار المراقب ويضعون لذلك شروط عديدة منها العلم والعدل والأمانة والقدرة على أداء العمل المنوط به ، فكان لا يسهل تعمية القائمين بالرقابة بأى وسيلة من الوسائل ، كما أنهم كانوا لا يقومون بمراجعات صورية وذلك لما طبعوا عليه من أخلاق وصفات . فلم يثبت لنا فى الدولة الإسلامية كما هو الآن عدم مراجعة الأعمال بصورة جدية رغم تكرار التفتيش مما تظهره القضايا العديدة لحالات الاختلاس والإهمال الجسيم – فإنه رغم تعدد أجهزة الرقابة الآن على النحو السابق واختلاف طرقها فى المراجعة والتفتيش والفحص والتحرى تكاد أن تكون معدومة الفاعلية كثيراً ما تنتهى إلى رقابة شكلية .

هذا ولا يفوتنا أنه فى ظل التقدم العلمى الكبير للعلوم المالية والطرق والقواعد المحاسبية إلى التنويه إلى ضرورة التدريب المستمر فهو الضمان الأساسى لنجاح أى نظام والتركيز على القائمين بالرقابة من الجهاز المركزى للمحاسبات ووزارة الخزانة والمديرين الماليين ومراقبى الحسابات بالقطاع العام والجهاز المصرفى .

٢ - يجب منح أجهزة الرقابة الخارجية استقلالاً تاماً ضماناً لحريتها وذلك بعدم تبعيتها للسلطة التنفيذية . فيجب أن لا تتبع هذه الأجهزة مثل الجهاز المركزى للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية إلى أى سلطة تنفيذية وأن تكون تبعيتها إلى مجلس الشعب لتستطيع أن تراقب الوزراء ورؤساء المصالح بدون خوف أو تردد مثلما كان يفعل المحتسب ووالى المظالم فى الدولة الإسلامية .

كما يجب أن يكون العاملين فى المراجعة بكافة الوحدات الحسابية التى يوجد بها ممثل لوزارة الخزانة تابعين لإشراف وزارة الخزانة إدارياً وفنياً كما كان يتبع المختصون والفنيون فى مراجعة الحسابات فى جميع دواوين الأموال إلى ديوان الأزمة . وذلك حتى يمكن إيجاد حصانة كافية لهذه الفئة فإن نظام الوحدات الحسابية المطبق حالياً لم يحقق الأغراض المرجوة منه على الوجه الأكمل بسبب عدم تبعية جميع من يعملون بهذه الوحدات الحسابية لوزارة الخزانة وأن يكون لأعضاء الأجهزة الرقابية حصانة تكفل حمايتهم من أى سلطة ويجب أن يكون استقلال أعضاء الرقابة حقيقياً عن الجهات التى يقومون بالرقابة عليها فلا يحصلون منها على مكافآت أو أجور إضافية أو أية مبالغ بأى شكل كان أو بأى طريقة .

٣ - يجب أن لا تكون أجهزة الرقابة فى الدولة الحديثة بما تجريه من فحوص وتحقيقات سبباً فى إعاقة الإنتاج وبطء إجراءات الصرف بل يجب أن يكون الهدف من الرقابة هو الإصلاح والتهذيب إذا دعى الأمر مع توطيد الأمن النفسى للعاملين وقياداتهم بأن يكون الفحص والمراجعة هادفة وليس القصد منها تصيد الأخطاء ويجب أن توضع النظم الكفيلة بتنظيم الشكاوى والحد من فحص الشكاوى المجهولة وأن لا تقوم أجهزة الرقابة بإبلاغ النيابة العامة إلا بالمخالفات الجسيمة ، فقد كان لا يصل إلى والى المظالم من المخالفات إلا تلك التى لم يتمكن من حلها القائمين على أمور الأموال العامة .

٤ – بعد أن صدر قانون تشديد العقوبة على جرائم المال العام لكن هذا فى حد ذاته ليس بالسلطة الرادعة الكافية بل يقتضى الأمر سرعة البت فى هذه الجرائم فالأحكام التى تصدر بعد سنوات تفقد جزءاً كبيراً من أثرها المطلوب ، فقد كان والى الحسبة ووالى المظالم ينفذ أحكامه وقتياً ، وانى اقترح إنشاء دوائر قضائية خاصة للنظر فى قضايا المخالفات المالية من رشوة والتزوير واختلاس ويستحسن أن يعاد النظر فى إنشاء محكمة خاصة بذلك تتبع الجهاز المركزى للمحاسبات .

٥ – يجب مراجعة قوانين أجهزة الرقابة المختلفة والعمل على منع الازدواج والمبالغة فى الرقابة لا يشجع التصرف فى الأمور على نحو سريع وفعال وأن أساليب الرقابة المالية الحالية فى مصر تؤدى إلى التأخير فى الإنجاز للتعقيد الشديد والمغالاة فى طلب اعتماد المستندات ورفعها إلى المستويات الأعلى تجنباً من تحمل المسئولية ونحن لا نطالب برفع الرقابة بل بتنسيقها وتكاملها وعدم تعارضها وخلق المناخ الملائم لها كما يبين من دراستنا فى الدولة الإسلامية حيث لم يكن هناك تكرار أو ازدواج فى أعمال الرقابة المالية ولكنه يوجد فى مصر الآن هذا التكرار والازدواج كما سبق الإشارة إليه وذلك رغم وجود الفارق الكبير بين النظم الإدارية ونظم الضبط الداخلى المتبعة الآن .

وانه بالرغم من تعدد أجهزة الرقابة عندنا فإنها لم تؤد إلى الكشف تماماً عما فى أجهزة الإدارة من خلل فى النواحى المالية غير منكور ، ولم تستطع بأساليبها ووسائلها الحديثة أن تمنع إساءة استعمال المال العام أو الحد مما يطلق عليه حالة « التسيب فى المال العام » .

وهذا ناتج عن تعدد الأجهزة وتبعيتها لجهات مختلفة مما يؤدى إلى تشتيت جهودها ، واختلاط اختصاصاتها وأعمالها ، وتكرار العمل الرقابى الواحد على جهة معينة فى حين لا تراقب جهات أخرى ، هذا فضلًا عن عدم أخذ توصيات هذه الأجهزة بعين الاعتبار فإنه فى التقارير السنوية والدورية للجهاز المركزى للمحاسبات وتقارير الرقابة الإدارية من الملاحظات ووسائل العلاج ما يغنى لو أخذ بها عن تكرار الفحص – هذا فضلًا عن ما يتركه عدم تنفيذ الملاحظات السليمة لهذه الأجهزة من أثر سيىء فى نفوس أعضائها ، فإذا حدث هذا فإننا نفقد

ولا شك الرقابة الجادة ، وأن الأخذ بالملاحظات ووسائل علاجها التى تبديها هذه الأجهزة والتى تدق ناقوس الخطر مبكراً فى بعض الأحيان تنبه إلى مواطن خلل ، فإن الأخذ بها يجعلنا فى غنى عن الالتجاء إلى إنزال العقاب الصارم بالمتهم بعد فوات الأوان وقد يكون ذلك بطريقة لا تؤدى إلى ردع الآخرين .

٦ - يجب أن ننمى الوعى الرقابى بين أفراد الشعب وأن نحاول جاهدين خلق رقابة شعبية على غرار تلك التى كانت فى صدر الإسلام فإن منع الانحراف ليس بأجهزة الرقابة فقط ولكن فى أن نجعل لقوى الشعب سلطات فوق السلطة التنفيذية لأن السلطة الشعبية إذا أصبحت فى وضعها الطبيعى تستطيع أن تقضى على ما يوجد من مخالفات وانحرافات . فقد كانت الرقابة الشعبية فى الإسلام - كما سبق وبينا - عملًا إيجابياً وإحساساً من المسلم بمسئوليته تجاه دينه ونفسه والمجتمع الذى يعيش فيه ، وكانت حقاً للمسلمين وعملًا يضمن سلامة تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية يحمى الصالح العام .

ولا سبيل إلى هذه الرقابة الشعبية إلا أن نعيد بالتربية الدينية خلق الرقابة الذاتية وغرسها فى نفوس المسلمين حتى يكون الوازع الدينى لديهم أقوى من وازع أجهزة الرقابة المالية ، فإنه بدون هذا الوازع الدينى لم تفعل أجهزة الرقابة الشىء الكثير مهما أحكمت رقابتها على المال العام ، فلو تمسك كل فرد بالعروة الوثقى واتبع الحق وأمر بالمعروف ونهى عن المنكر وراقب الله وخشاه وحذر بطشه لساعد ذلك أجهزة الرقابة المالية فى الدولة الإسلامية الحديثة على القيام بالمهام المطلوبة منها . هذا بجانب أن يقوم على هذه الأجهزة رجال صدقوا ما عاهدوا الله عليه يكون فى يدهم سلطة المحتسب ووالى المظالم ويتوافر فيهم صفاتهم .

وانى أرى أنه لو أخذت بهذه الاقتراحات فى الاعتبار نكون قد سرنا قدماً نحو احكام الرقابة المالية على نظامنا المالى والاقتصادى بما يكفل الحفاظ على الأموال العامة ، ويمكن بها أن نساهم إلى إزالة ما يوجد من تكرار فى أعمال الرقابة وتناقض بينها وتعاون مفقود يؤدى فى النهاية إلى عدم فاعلية هذه الأجهزة .

* * *

والله يوفقنـــا إلى مافيــه الخــــير ...

المراجــع العــربية

أولًا ــ الكتب

ــ القرآن الكريم .

ــ **فضيلة الشيخ الدكتور ابراهيم دسوقى الشهاوى** – الحسبة فى الاسلام – مكتبة دار العروبة ــ ١٣٨٢/١٩٦٢ .

– **دكتور إسماعيل محمد هاشم** – التحليل الكلى والدورات التجارية – دار الجامعات المصرية – ١٩٧٣ .

ــ **دكتور اسماعيل محمد هاشم** ــ مذكرات فى التطور الاقتصادى ــ دار الجامعات المصرية ــ ١٩٧٣ .

ــ **دكتور اسماعيل محمد هاشم** ــ مذكرات فى النقود والبنوك ــ دار الجامعات المصرية ــ ١٩٧٢ .

ــ **أبى بكر محمد الكرجى** ــ كتاب البديع فى الحساب ــ تحقيق عادل أنبونا ــ منشورات الجامعة اللبنانية ــ بيروت سنة ١٩٦٤ .

ــ **أبى العباس أحمد القلقشندى** .. كتاب صبح الأعشى ــ دار الكتب الخديوية ــ المطبعة الأميرية بالقاهرة ١٣٣٣ هـ ــ ١٩١٥ م .

ــ **أبى الحسن على بن محمد بن حبيب الماوردى** ــ الأحكام السلطانية والولايات الدينية ــ الحلبى ــ الطبعة الثانية ١٣٨٦ ــ ١٩٦٦ .

ــ **أبى محمد عبد الله بن مسلم بن قتيبة** المتوفى ٢٧٦ هـ – الأمامة والسياسة (وهو المعروف بتاريخ الخلفاء) تحقيق الدكتور طه محمد الزينى ــ مؤسسة الحلبى ١٣٨٧ هـ ــ ١٩٦٧ .

ــ **أبو الوفاء البوزجانى** .. تاريخ علم الحساب العربى ــ الجزء الأول حساب اليد بقلم الدكتور أحمد سليم سعيدان ــ جمعية عمال المطابع التعاونية ــ عمان ــ الطبعة الأولى سنة ١٩٧١ .

ــ **ابن الأثير** .. الكامل فى التاريخ ــ المطبعة المنيرية سنة ١٣٤٨ هـ .

ــ **الامام بن قيم الجوزية** .. الطرق الحكيمة فى السياسة الشرعية ــ مطبعة مدنى سنة ١٩٦١ .

ـ **أبى جعفر محمد بن جرير الطبرى** ـ تاريخ الأمم والملوك ـ المطبعة الحسينية المصرية ـ الطبعة الأولى .
ـ **الأمام أبى حامد محمد بن محمد الغزالى** .. احياء علوم الدين ـ كتاب الشعب .
ـ **ابن خلدون** ـ المقدمة ـ كتاب الشعب .
ـ **أبو عبد الله محمد بن عبدوس الكوفى المعروف بالجهشيارى** ـ كتاب الوزراء والكتاب تحقيق مصطفى السقا وآخرين ـ الحلبى ـ الطبعة الأولى ١٣٥٧ هـ ـ ١٩٣٨ م .
ـ **أبى عبيد القاسم بن سلام** ـ كتاب الأموال ـ تحقيق محمد خليل هراس ـ مكتبة الكليات الأزهرية ـ الطبعة الأولى ١٣٨٨ هـ ـ ١٩٦٨ .
ـ **الأمام القاضى أبو الوليد محمد بن أحمد بن رشد القرطبى الأندلسى الشهير بابن رشد الحفيد** ـ بداية المجتهد ونهاية المعتضد ـ مكتبة الخانجى .
ـ **القاضى أبو يعلى محمد بن الحسين الفراء الحنبلى** ـ الأحكام السلطانية صححه وعلق عليه محمد حامد الفقى ـ الطبعة الثانية ١٣٨٦ هـ ـ ١٩٦٦ م .
ـ **أبو الأعلى المودودى** ـ الربا ـ دار الفكر الاسلامى ـ دمشق ـ الطبعة الأولى ـ ١٣٧٨ هـ ـ ١٩٥٨ م .
ـ **أبى محمد عبد الله بن عبد الحكم** المتوفى ٢١٤ هـ ـ سيرة عمر بن عبد العزيز على ما رواه الأمام مالك بن أنس وأصحابه ـ نسخها وصححها أحمد عبيد ـ المكتبة الغربية ـ الطبعة الأولى ١٣٤٦ هـ ـ ١٩٢٧ م .
ـ **أبى محمد على بن حزم** ـ المحلى ـ تصحيح محمد خليل هراس ـ مطبعة الأمانة .
ـ **أبى محمد عبد الله بن قدامة** ـ المغنى ـ تحقيق دكتور طه محمد الزينى ـ مكتبة القاهر ـ ١٣٨٩ ـ ١٩٦٩ .
ـ **أبو الحسن الهلال بن المحسن الصابئ** ـ الوزراء ـ أو تحفة الأمراء فى تاريخ الوزراء ـ تحقيق عبد الستار أحمد فرج ـ الحلبى ١٩٥٨ .
ـ **أبو الحسن الهلال بن المحسن الصابئ** ـ رسوم دار الخلافة ـ تحقيق ميخائيل عواد ـ مطبعة العانى بغداد ١٣٨٣ ـ ١٩٦٤ .
ـ **القاضى أبو يوسف يعقوب بن ابراهيم** صاحب الأمام أبو حنيفة ـ كتاب الخراج المطبعة السلفية ومكتبتها بالقاهرة ـ الطبعة الثالثة سنة ١٣٨٢ هـ .

ــ **دكتور أحمد ابراهيم** ــ محكمة المحاسبة الفرنسية وأساليبها فى الرقابة المالية ــ دار الفصول للنشر ــ لا يوجد سنة النشر .

ــ **أحمد بن محمد المقرى** ــ نفح الطيب ــ دار الكتاب العربى ــ بيروت سنة ١٣٦٧ ــ ١٩٤٩ .

ــ **أحمد أحمد شاكر** ــ صحيح بن حيان المسند الصحيح على التقاسيم والأنواع ــ دار المعارف سنة ١٩٥٢ .

ــ **فضيلة الشيخ أحمد الشرباصى** ــ الاسلام والاقتصاد ــ الدار القومية للطباعة والنشر سنة ١٩٦٥ .

ــ **دكتور أحمد حافظ الجعوينى** ــ اقتصاديات المالية العامة ــ الطبعة الأولى سنة ١٩٦٧ .

ــ **آدم متز** ــ الحضارة الاسلامية فى القرن الرابع الهجرى أو عصر النهضة فى الاسلام ــ ترجمة محمد عبد الهادى أبو ريدة ــ لجنة التأليف والترجمة والنشر ــ الطبعة الثالثة ١٣٧٧ هـ ــ ١٩٥٧ م .

ــ **دكتور اسماعيل صبرى عبد الله** ــ تنظيم القطاع العام (الأسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية ــ دار المعارف بمصر ١٩٦٩ .

ــ **أسعد بن مماتى** ــ كتاب قوانين الدواوين حققه عزيز سوريال عطيه ــ مطبعة مصر ١٩٤٢ .

ــ **البهى الخولى** ــ الثروة فى ظل الاسلام ــ الناشرون العرب ــ الطبعة الثانية ١٣٩١ هـ ــ ١٩٧١ م .

ــ **دكتور السيد خليل هيكل** ــ الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية (رسالة دكتوراه ــ كلية الحقوق ــ جامعة الاسكندرية) منشأة المعارف ١٩٧٠ .

ــ **الدكتور بدوى عبد اللطيف** ــ النظام المالى الاسلامى المقارن ــ المجلس الأعلى للشئون الاسلامية ١٣٩٢ هـ ــ ١٩٧٢ .

ــ **فضيلة الشيخ بدران أبو العينين بدران** ــ الشريعة الاسلامية ــ تاريخها وبعض نظرياتها العامة (نظرية الأموال والملكية والعقود) المكتب المصرى الحديث للطباعة والنشر بالاسكندرية سنة ١٣٩٢ هـ ــ ١٩٧٢

ــ **تقى الدين أحمد بن على** ــ المعروف بالمقريزى ــ الخطط ــ دار الطباعة المصرية ببولاق ــ سنة ١٢٧٠ هـ .

ـــ **تقى الدين ابن تيمية** ـــ السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية ـــ دار الكتاب العربى بمصر ـــ الطبعة الثالثة سنة ١٩٥٥ .
ـــ **تقى الدين أحمد بن تيمية** ـــ الحسبة فى الاسلام ـــ نشرها قصى محب الدين الخطيب ـــ القاهرة سنة ١٣٨٧ هـ .
ـــ **تفسير الجلالين** ـــ كتاب الشعب .
ـــ **دكتور جميل أحمد توفيق ، دكتور صبحى تادرس قريصة** ـــ اقتصاديات الأعمال ـــ دار الجامعات المصرية سنة ١٩٦٩ وسنة ١٩٧١ .
ـــ **دكتور حامد عبد المجيد دراز** ـــ مذكرات فى الضرائب العقارية ـــ مؤسسة شباب الجامعة سنة ١٩٧١ .
ـــ **دكتور حسن ابراهيم حسن** ـــ تاريخ عمرو بن العاص ـــ رسالة دكتوراه .
ـــ **دكتور حسن ابراهيم حسن** ـــ تاريخ الاسلام ـــ مكتبة النهضة المصرية ـــ الطبعة الخامسة سنة ١٩٥٩ .
ـــ **دكتور حسن ابراهيم حسن** ـــ النظم الاسلامية ـــ مكتبة النهضة المصرية ـــ الطبعة الرابعة سنة ١٩٧٠ .
ـــ **دكتور حسن ابراهيم حسن** ـــ تاريخ الاسلام ـــ مكتبة النهضة المصرية ـــ الجزء الرابع ـــ الطبعة الأولى سنة ١٩٦٨ .
ـــ **الشيخ خليل بن اسحق المالكى** ـــ جواهر الاكليل ـــ دار احياء الكتب العربية ـــ الحلبى سنة ١٣٣٢ هـ .
ـــ **دكتور دولار على** ـــ مذكرات فى النظام الضريبى ـــ مؤسسة المطبوعات الحديثة سنة ١٩٦٠ .
ـــ **دكتور سعيد يحيى** ـــ الرقابة على القطاع العام ـــ المكتب المصرى الحديث سنة ١٩٦٨ .
ـــ **دكتور سليمان محمد الطماوى** ـــ عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة ـــ دراسة مقارنة ـــ دار الفكر العربى ـــ الطبعة الأولى سنة ١٩٦٩ .
ـــ **دكتور سليمان محمد الطماوى** ـــ السلطات الثلاثة فى الدساتير العربية وفى الفكر السياسى والاسلامى ـــ دراسة مقارنة ـــ دار الفكر العربى ـــ الطبعة الثانية سنة ١٩٧٣ .

ــ **شهاب الدين أحمد بن عبد الوهاب النويرى** ــ نهاية الأرب فى فنون الأدب ، دار الكتب المصرية ــ الطبعة الأولى ١٣٥٠ هـ ــ ١٩٣١ م جـ ٨ .

ــ **دكتور شوقى اسماعيل شحاته** ــ نظام المحاسبة لضريبة الزكاة والدفاتر المستعملة فى بيت المال ــ رسالة ماجستير بكلية التجارة جامعة القاهرة سنة ١٣٦٩ هـ ــ ١٩٥٠ م

ــ **دكتور شوقى اسماعيل شحاته** ــ محاسبة زكاة المال علماً وعملًا ــ مكتبة الأنجلو المصرية ــ الطبعة الأولى ١٩٧٠ .

ــ **دكتور صبحى الصالح** ــ النظم الاسلامية ــ نشأتها وتطورها ــ دار العلم للملايين ــ بيروت ــ الطبعة الثانية ١٣٨٨ ــ ١٩٦٨ .

ــ **صحيح البخارى** ــ كتاب الشعب .

ــ **دكتور صلاح الدين نامق** ـ النظم الاقتصادية المعاصرة ــ دار المعارف بمصر سنة ١٩٦٦ .

ــ **صلاح الدين محمد على دبوس** ــ الخليفة توليته وعزله ودراسة فى السياسة الشرعية الاسلامية ــ مقارنة بالنظم الدستورية الفرعية ــ مؤسسة الثقافة الجامعية سنة ١٣٩٢ ــ سنة ١٩٧٢ .

ــ **دكتور طه حسين** ــ الفتنة الكبرى ــ دار المعارف بمصر ــ الطبعة السابعة سنة ١٩٦٨ .

ــ **عباس محمود العقاد** ــ عبقرية عمر ــ دار الهلال .

ــ **عبد الحى الكتانى** ــ نظم الحكومة النبوية المسمى بالتراتيب الادارية ــ الناشر حسن جعنا ــ بيروت .

ــ **دكتور عبد الحميد متولى** ــ مبادئ نظام الحكم فى الاسلام ــ دار المعارف ــ الطبعة الأولى سنة ١٩٦٦ .

ــ **دكتور عبد المنعم فوزى** ــ مذكرات فى تطور مصر الاقتصادى والمالى فى العصر الحديث ــ دار المعارف بمصر ــ الطبعة الأولى ١٣٧٥ هـ ــ ١٩٥٦ م .

ــ **دكتور عبد المنعم فوزى** ــ المالية العامة فى المجتمع الاشتراكى الديموقراطى التعاونى ــ منشأة المعارف ــ الطبعة الأولى سنة ١٩٦١ .

ــ **عبد الرحمن بن نصر الشيزرى** ــ نهاية الرتبة فى طلب الحسبة ــ لجنة التأليف والترجمة والنشر ١٣٦٥ ــ ١٩٤٦ .

ـــ **عبد الرازق نوفل** ـــ فريضة الزكاة ـــ كتاب الشعب ١٩٧٠ .
ـــ **عبد الكريم الخطيب** ـــ السياسة المالية فى الاسلام ـــ دار الفكر العربى سنة ١٩٦١ .
ـــ **عبد الرازق الحصان** ـــ الحسبة ـــ مطبعة التفيض ـــ بغداد الطبعة الأولى سنة ١٣٦٥ هـ .
ـــ **عبد الوهاب خَلاف** ـــ السياسة الشرعية أو نظام الدولة الاسلامية ـــ المطبعة السلفية ومكتبتها سنة ١٣٥٠ هـ .
ـــ **عبد القادر عودة** ـــ المال والحكم فى الاسلام ـــ دار الكتاب العربى سنة ١٩٥١ .
ـــ **الدكتور عبد الكريم صادق بركات** ـــ محاضرات فى السياسة الضريبية (دبلوم الضرائب ـــ السنة الأولى) ١٩٧٣ مؤسسة شباب الجامعة .
ـــ **دكتور عبد الكريم صادق بركات** ـــ مقدمة فى اقتصاديات الدول العربية ـــ مؤسسة شباب الجامعة سنة ١٩٦٧ .
ـــ **دكتور عبد الكريم صادق بركات** ـــ المالية العامة (النفقات والقروض) ـــ مؤسسة شباب الجامعة سنة ١٩٦٦ .
ـــ **دكتور عبد الكريم صادق بركات ـــ دكتور حامد دراز** ـــ مبادئ الاقتصاد العام ـــ مؤسسة شباب الجامعة سنة ١٩٧٣ .
ـــ **دكتور عبد الكريم صادق بركات ـــ دكتور حامد دراز** ـــ النظم الضريبية ـــ الجزء الأول ـــ مؤسسة شباب الجامعة سنة ١٩٧٤ .
ـــ **دكتور عبد الكريم الخطيب** ـــ السياسة المالية فى الاسلام ـــ دار الفكر العربى سنة ١٩٦١ .
ـــ **دكتور عبد الغنى عوض الراجحى** ـــ النظام الاقتصادى فى الاسلام ـــ المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ـــ العدد ٤٧ ـــ ١٣٧٥ هـ ـــ ١٩٦٥ م .
ـــ **دكتور عبد السلام بدوى** ـــ الرقابة على المؤسسات العامة ـــ مكتبة الانجلو المصرية .
ـــ **عفيفى عبد الفتاح طباره** ـــ روح الدين الاسلامى ـــ الطبعة الخامسة سنة ١٩٦٢ .
ـــ **دكتور على عبد الرسول** ـــ مبادئ الاقتصاد فى الاسلام والبناء الاقتصادى للدولة الاسلامية ـــ دار الفكر العربى ١٩٦٨ .
ـــ **دكتور على عبد الواحد وافى وآخرون** ـــ قصة الملكية فى العالم ـــ مكتبة نهضة مصر ـــ الطبعة الثانية ١٣٧٧ هـ ـــ ١٩٥٨ م .

ـــ **دكتور على عبد الواحد وافى** ـــ المساواة فى الاسلام ـــ دار المعارف بمصر ـــ الطبعة الثالثة ـــ سنة ١٩٦٥ .

ـــ **دكتور على عبد الواحد وافى** ـــ التكامل الاقتصادى فى الاسلام ـــ مجمع البحوث الاسلامية ـــ المؤتمر السادس ـــ طبع سنة ١٩٧١ .

ـــ **دكتور على عبد الواحد وافى** ـــ حقوق الانسان فى الاسلام ـــ مكتبة نهضة مصر .

ـــ **دكتور على عباس عياد** ـــ النظم الضريبية ـــ الجزء الثانى ـــ النظم الضريبية المقارنة ـــ مؤسسة شباب الجامعة سنة ١٩٧٤ .

ـــ **عمر طوسون (الأمير)** ـــ مالية مصر فى عهد الفراعنة الى الآن ـــ مطبعة صلاح الدين الكبرى بالاسكندرية سنة ١٩٣١ م .

ـــ **دكتور فتحى الدرينى** ـــ الحق ومدى سلطان الدولة فى تقييده ـــ نظرية التعسف فى استعمال الحق بين الشريعة والقانون ـــ دار الفكر ببيروت ـــ الطبعة الأولى سنة ١٩٦٥ .

ـــ **فضيلة الشيخ فرج السيد فرج وآخرين** ـــ المختصر فى نظام الاسلام ـــ جامعة الأزهر ـــ كلية الشريعة ـــ شركة الطباعة الفنية المتحدة ١٣٨٤ ـــ ١٩٦٥ .

ـــ **فرج جبران** ـــ الرقابة المالية فى بريطانيا كما تقوم بها المصلحة المحاسبية والمراجعة ـــ المطبعة التجارية الحديثة ـــ الطبعة الأولى سنة ١٩٥١ .

ـــ **الفقه فى المذاهب الأربعة** ـــ كتاب الشعب .

– **فالتر هنتس** – المكاييل والأوزان الإسلامية – ترجمه عن الألمانية الدكتور كامل العسيلى – منشورات الجامعة الأردنية – عمان سنة ١٩٧١ .

– **دكتور فيليب حتى وآخرين** – تاريخ العرب (مطول) دار الكشاف للنشر والطباعة والتوزيع – جـ ١ طبع سنة ١٩٤٩ – جـ ٢ طبع سنة ١٩٥١ .

– **الشيخ الإمام كمال الدين محمد بن عبد الواحد السيواسى المعروف بابن الهمام** – شرح فتح التقدير – المكتبة التجارية ١٣٥٦ هـ .

– **الشيخ محمد أبو زهرة** – ابن تيمية – حياته وعصره ، اراؤه وفقهه – دار الفكر العربى – الطبعة الثانية سنة ١٩٥٨ .

– **الشيخ محمد أبو زهرة** – المجتمع الإنسانى فى ظل الإسلام – دار الفكر بيروت .

– **الشيخ محمد أبو زهرة** – التكافل الاجتماعى فى الإسلام – الدار القومية للطباعة والنشر ١٣٨٤ هـ – ١٩٦٤ م .

- **الإمام محمد الشوكانى** – نيل الأوطار – شرح منتقى الأخبار – الحلبى ١٣٧٢ – ١٩٥٣ .
- **دكتور محمد أمين صالح** – النظم الاقتصادية فى مصر والشام فى صدر الإسلام – مكتبة سعيد رأفت – جامعة عين شمس – ١٩٧١ .
- **دكتور محمد أحمد خليل** – تطور وظيفة الإدارة المحاسبية ومهام مراقب الحسابات فى شركات القطاع العام (بحث) الجهاز المركزى للمحاسبات – الإدارة العامة للتدريب سنة ١٩٦٧ .
- **دكتور محمد البهى** – الإسلام فى الواقع الأيديولوجى المعاصر – دار الفكر بيروت – الطبعة الأولى سنة ١٩٧٠ .
- **دكتور محمد البهى** – الفكر الإسلامى والمجتمع المعاصر (مشكلات الأسرة والتكامل) – دار الفكر – بيروت – الطبعة الثانية سنة ١٩٧١ .
- **محمد باقر الصدر** – اقتصادنا – دار الفكر ببيروت – الطبعة الثالثة سنة ١٣٨٩ هـ – ١٩٦٩ م .
- **محمد بن محمد بن أحمد القرشى (ابن الأخوة)** كتاب معالم القربة فى طلب الحسبة – مطبعة دار الفنون بكمبردج سنة ١٩٣٧ م .
- **محمد بن على طباطبا ، المعروف بابن الطقطقى** – الفخرى فى الآداب السلطانية والدولة الإسلامية – مكتبة ومطبعة محمد على صبيح سنة ١٣٨١ هـ – ١٩٦٢ م .
- **دكتور محمد الصادقى** – على والحاكمون – دراسة تحليلية مقارنة حول الحكومات العالمية وحكم الإمام عليه السلام – مؤسسة الأعلمى للمطبوعات – بيروت – الطبعة الأولى ١٣٨٩ هـ – ١٩٦٩ م .
- **فضيلة الشيخ محمد المبارك** – آراء بن تيمية فى الدولة ومدى تداخلها فى المجال الاقتصادى – دار الفكر الحديث – بيروت – الطبعة الثالثة سنة ١٩٧٠ ..
- **دكتور محمد توفيق يونس** – الميزانية المصرية فى السنوات الخمسين الأخيرة من بحوث العيد الخمسينى للجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع .
- **دكتور محمد توفيق يونس** – الرقابة على تنفيذ الميزانية فى مصر – مجلة القانون والاقتصاد – العدد الثالث – السنة السابعة عشرة سبتمبر ١٩٤٧ .
- **دكتور محمد حسين هيكل** – الامبراطورية الإسلامية – كتاب الهلال سنة ١٩٦١ .
- **محمد رضـــا** – الفاروق عمر بن الخطاب – المكتبة المحمودية – سنة ١٩٣٦ .
- **دكتور محمد زكى شافعى** – التنمية الاقتصادية – دار النهضة العربية سنة ١٩٧٣ .
- **محمد طه بدوى** – الثورة بين الشرعية والحتمية – المكتب المصرى الحديث سنة ١٩٧٠ .

- دكتور **محمد طلعت الغنيمى** - الأحكام العامة فى قانون الأمم - دراسة فى كل من الفكر العربى والاشتراكى والإسلامى - قانون السلام - منشأة المعارف بالإسكندرية سنة ١٩٧٠ .
- دكتور **محمد ضياء الدين الريس** - الخراج والنظم المالية للدولة الإسلامية - دار المعارف بمصر - الطبعة الثالثة سنة ١٩٦٩ .
- دكتور **محمد عبد الله العربى** - النظم الإسلامية (الاقتصادية والحكومية والدولية) - الجزء الأول - مطبوعات معهد الدراسات الإسلامية سنة ١٩٧١
- دكتور **محمد عبد الله دراز** - نظرات فى الإسلام - المكتب الفنى للنشر سنة ١٣٧٧ هـ
- **محمد عبد المطلب أحمد** - النظام الاقتصادى فى الإسلام - المجلس الأعلى للشئون الإسلامية العدد ٤٧ سنة ١٣٨٥ هـ - سنة ١٩٦٥ م .
- دكتور **محمد عبد المنعم الجمال** - السياسة الضريبية - دار الشرق العربى
- دكتور **محمد عبد المنعم خميس** - الموجز فى الإدارة المالية - دار النهضة العربية ١٩٧٠/٦٩ .
- **محمد عمارة** - مسلمون ثوار - كتاب الهلال سنة ١٩٧٢ .
- دكتور **محمد فاروق النبهان** - الاتجاه الجماعى فى التشريع الاقتصادى الإسلامى - دار الفكر - بيروت - الطبعة الأولى سنة ١٩٧٠ .
- **فضيلة الشيخ محمد محمد المدنى** - المجتمع الإسلامى كما تنظمه سورة النساء - المجلس الأعلى للشئون الإسلامية - الكتاب الأول - لجنة التعريف بالإسلام - ١٣٨٢ - ١٩٦٢ .
- **فضيلة الشيخ محمد مصطفى شلبى** - المدخل فى التعريف بالفقه الإسلامى وقواعد الملكية والعقود فيه - مطبعة دار التأليف - الطبعة الثانية ١٣٨٠ - ١٩٦٠ .
- دكتور **محمود حلمى** - نظام الحكم الإسلامى مقارناً بالنظم المعاصرة - دار الفكر العربى - الطبعة الأولى سنة ١٩٧٠ .
- **فضيلة الشيخ محمود شلتوت** - الإسلام عقيدة وشريعة - الإدارة العامة للثقافة الإسلامية بالأزهر سنة ١٣٧٩ هـ - سنة ١٩٥٩ م .
- دكتور **محمود رياض عطية** - موجز فى المالية العامة - دار المعارف بمصر - الطبعة الثالثة - سنة ١٩٦٢ .
- **فضيلة الشيخ مصطفى أحمد الزرقا** - الفقه الإسلامى فى ثوبه الجديد - مطبعة طربين - دمشق - الطبعة العاشرة - جـ٢ - سنة ١٣٨٧ - سنة ١٩٦٨ .

- **فضيلة الشيخ مصطفى أحمد الزرقا** – الفقه الإسلامى فى ثوبه الجديد – المدخل الفقهى العام – مطابع ألف باء – الأديب – دمشق – الطبعة التاسعة جـ١ – سنة ١٩٦٨ .
- **دكتور مصطفى السباعى** – اشتراكية الإسلام – الدار القومية للطباعة والنشر – الطبعة الثانية – سنة ١٩٦٠ .
- **مصطفى عبد الله الهمشرى** – الأعمال المصرفية والإسلام – مطبوعات مجمع البحوث الإسلامية – الأزهر سنة ١٩٧٣ .
- **مصطفى رضـــوان** – الرقابة الإدارية فقهاء وقضاء – مطبعة ومكتبة التحرير – الطبعة الأولى سنة ١٩٦٩ .
- **مصطفى رضـــوان** – جرائم الأموال العامة – فقهاء وقضاء – مكتبة النهضة المصرية – الطبعة الأولى سنة ١٩٦٨ .
- **نجيب بطرس** – الرقابة على الأموال العامة فى بلجيكا – المطبعة التجارية سنة ١٩٦٠ .
- **دكتور نزيه محمد الصادق المهدى** – الملكية فى النظام الاشتراكى – رسالة دكتوراة من كلية الحقوق جامعة القاهرة – دار النهضة العربية – القاهرة .
- **يحيى بن آدم القرشى** – كتاب الخراج – طبع فى مدينة ليدن المحروسة بمطبعة بريل سنة ١٨٩٥ م .
- **دكتور يوسف عبد الهادى الشال** – الإسلام وبناء المجتمع الفاصل – مجمع البحوث الإسلامية سنة ١٣٩٢ هـ – ١٩٧٢ م .

ثانياً : مقــالات وأبحـــــات

- **إبراهيم فؤاد أحمد على** – الموارد المالية فى الدولة الإسلامية مع المقارنة بالموارد المالية فى الدولة الحديثة – مجلة التشريع المالى والضريبى عدد ٥٧ أكتوبر سنة ١٩٥٨ .
- **الدكتور أحمد ثابت عويضه** – الإسلام وضع الأسس الحديثة للضريبة – الإدارة العامة للثقافة الإسلامية – الأزهر سنة ١٣٧٨ – سنة ١٩٥٩ .
- **أحمد محمد عبد العزيز النجار** – بنوك بلا فوائد كاستراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى الدول الإسلامية – مطبعة السعاوى سنة ١٩٧٢ .
- **الدكتور اسحق موسى الحسينى** – نظام الحسبة فى الإسلام – بحث بالمؤتمر الأول لمجمع البحوث الإسلامية – الأزهر سنة ١٩٦٤ .
- **دكتور السـيد حافظ** – بعض الأفكار عن رقابة الأداء – محاضرة فى ٧٠/٩/٢٤ – بجامعة الدول العربية – المنظمة العربية للعلوم الإدارية .
- **ألـور عبد المعطـى** – تطور الرقابة الحسابية وشرح أهداف الجهاز – محاضرات بالإدارة العامة للتدريب بالجهاز المركزى للمحاسبات سنة ١٩٦٧ .
- **دكتور صبحى تادرس قريصة** – دراسة مقارنة للجهاز المصرفى فى بعض البلاد الاشتراكية – محاضرة فى ٢٠ ابريل سنة ١٩٦٨ بكلية التجارة – جامعة الإسكندرية .
- **طاهر أمين** – الرقابة على وحدات القطاع العام – الأهرام الاقتصادى – العدد ٢٤٤ فى ١٩٦٥/١٠/١٥ .
- **فضيلة الشيخ عبد الرحمن حسن** – الموارد المالية فى الإسلام – بحث المؤتمر الأول لمجمع البحوث الإسلامية – الأزهر سنة ١٣٨٣ هـ – ١٩٦٤ م .
- **دكتور عبد الحميد متولى** – مبدأ الشورى فى الإسلام – محاضرة ألقيت بجامعة أم درمان الإسلامية ١٩٦٩/١/٢٦ .
- **دكتور عبد الكريم بركات – التضخم فى الدول ذات الاقتصاد المخطط – مجلة كلية التجارة – جامعة الإسكندرية – المجلد الرابع – العدد الأول – يناير ١٩٦٥ .**

- **دكتور عبد الكريم بركات** - بعض جوانب التنمية فى الجمهورية العربية المتحدة - مجلة كلية التجارة - جامعة الإسكندرية - المجلد السابع - العدد الأول - يناير سنة ١٩٦٨ .
- **دكتور عبد الكريم بركات** - دراسة فى محددات فائض القطاع العام - مجلة كلية التجارة - جامعة الإسكندرية - المجلد العاشر - العدد الأول يناير سنة ١٩٧١ .
- **دكتور عبد العزيز حجازى** - التخطيط العلمى أداة الرقابة الإيجابية - الأهرام الإقتصادى - العدد ٢٤٧ - فى ١٩٦٥/١٢/١ .
- **عبد العزيز سيد الأهل** - فلسفة الزكاة عند المسلمين - المكتبة العلمية ومطبعتها - الطبعة الثانية سنة ١٩٦١ .
- **فضيلة الشيخ على الخفيف** - الملكية الفردية وتحديدها فى الإسلام - المؤتمر الأول لمجمع البحوث الإسلامية - الأزهر سنة ١٣٨٣ هـ - ١٩٦٤ م .
- **فضيلة الشيخ على الخفيف** - الحسبة - بحث فى أسبوع الفقه الإسلامى (بن تيمية) فى دمشق - المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب من ١٦-٢١ من شوال سنة ١٣٨٠ هـ - سنة ١٩٦١ م .
- **على حسن فهمى** - الحسبة فى الإسلام - بحث فى أسبوع الفقة الإسلامى بدمشق سنة ١٩٦١/١٣٨٠ .
- **فضيلة الشيخ محمد أبو زهرة** - ولاية المظالم فى الإسلام - البحث المقدم من الحلقة الدراسية الأولى للقانون والعلوم السياسية سنة ١٩٦٠ .
- **الشيخ محمد أبو زهرة** - الزكاة - المؤتمر الثانى لمجمع البحوث الإسلامية ١٣٨٥ هـ / ١٩٦٥ م .
- **دكتور محمد توفيق يونس** - الميزانية المصرية فى السنوات الخمسين الأخيرة من بحوث العيد الخمسينى للجمعية المصرية للإقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع .
- **دكتور محمد توفيق يونس** - الرقابة على تنفيذ الميزانية فى مصر - مجلة القانون الاقتصادى - العدد الثالث - السنة السابعة عشرة - سبتمبر سنة ١٩٤٧ .
- **دكتور محمد عبد الله العربى** - الزكاة الإسلامية - مقال بمجلة العربى - العدد ٨٩ - ١١ ذو الحجة سنة ١٣٨٥ - ابريل سنة ١٩٦٦ .
- **دكتور محمد عبد الله العربى** - الملكية الخاصة وحدودها فى الإسلام - المؤتمر الأول للبحوث الإسلامية .

دكتور **محمد عبد الله العربي** الاقتصاد الإسلامي والاقتصاد المعاصر مجمع البحوث الإسلامية المؤتمر الثالث للبحوث الإسلاميه سنه ١٣٨٦ هـ سه ١٩٦٦ م .
- **فضيلة الشيخ محمد محمد المدني** - الاشتراكية العربية في ميزان الإسلام مجموعة مقالات نشرت بمجلة منبر الإسلام العدد الثاني / ٢٤ سنة ١٣٨٦ هـ سنة ١٩٦٦ م .
- **فضيلة الشيخ محمد محمد المدني** - دعائم الاشتراكية في الإسلام (بحث في كتاب الإسلام دين الاشتراكية) - الدار القومية للطباعة والنشر .
- **مصطفى عبد الواحد** - المال في الإسلام - مجمع البحوث الإسلامية - الأزهر سنة ١٩٧١ .
- **دكتور مصطفى كمال وصفي** - السلطة الشعبية في نظام الإسلام - محاضرة بجامعة أم درمان الإسلامية ١٩٦٩/٢/٣
- **ياقوت العشماوي** - الخطوط الكبرى للنظام الاقتصادي في الإسلام - محاضرة بالموسم الأول للمحاضرات العامة بالجامع الأزهر ١٣٧٨ - ١٩٥٩ - الإدارة العامة للثقافة الإسلامية - الجامع الأزهر .

المراجـــع الأجنبيــــــة

- **Allakhver dyan,** D.A.,& others, Seviet Financial system, Moscow,1966.
- **Burkhead, Jesse,** Gevernment Budgeting, John Wiley & Sons, inc, London, 1965.
- **Donald, E,** Vaughn & Others, Financial Planning and Management, (A Budgetary appoach), Goodyear Publishing Co., California, 1972.
- **Durbin, E.F.M.,** Problems of Economic planning, Reutledge & Kegan paul, London.
- **Hanson, A.H.,** public Enterprise & Economic Development, Routledge & Kegan Paul Ltd., London, 1965.
- **Koontz, Harold, & Gable,** Public control of Economic Enterprise, Mc Graw _ Hill Book Company, inc., New York, 1956.
- **Loucks, William N.,** Comparative Eeonomic systems, Harper & Brothers Publishers, New York, Sixth Edition, 1961.
- **Lockyer, G.K.,** Production control in Practice, Pitman, London, 1967.
- **Mahmud Ahmad,** Economics of Islam (A comparetive study), Ashraf. Lahore, Pakistan, 1964.
- **Premchand, A.,** Control of Public Expenditure In India, Allied Publishers, New Delhi, 1963.
- **Ramanchandran, H.,** Financial Planning and control, S.Chand & co., New Delhi, 1972.
- **Sandford, C.T.,** Economics of Public Finance, Pergamon Press, 1963.
- **Siddiqi, S.A.,** Public Finance In Islam, Ashraf, Pakistan, Third Impression, 1962.
- **Travers Jerome lll, W.M.,** Executive control-The catalyst, John wiley & Sons, inc., New York, 1961.
- **Withers, William,** Public Finance, Americon Book Company, New york, 1948.

الفهـــرس

البـاب الرابـع

الباب الخامس

هيكل الرقابة المالية فى الاسلام